

**L'ÉVOLUTION
DES MASSES BUDGÉTAIRES
ET DE
LA TRÉSORERIE EN FRANCE
DEPUIS LA CRISE (1930-1937)**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 15 Mars 1938, à 14 heures

PAR

ROGER CHOIX

Docteur en Droit.

Diplômé de l'École Libre des Sciences Politiques.

Lauréat de l'École de Notariat de Paris.

Président : M. NOGARO, *professeur*.

Suffragants { MM. OUALID.
ROGER PICARD.

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT

1938

L'ÉVOLUTION DES MASSES BUDGÉTAIRES
ET DE
LA TRÉSORERIE EN FRANCE
DEPUIS LA CRISE (1930-1937)

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

**L'ÉVOLUTION
DES MASSES BUDGÉTAIRES
ET DE
LA TRÉSORERIE EN FRANCE
DEPUIS LA CRISE (1930-1937)**

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 15 Mars 1938, à 14 heures

PAR

ROGER CHOIX

Diplômé de l'École Libre des Sciences Politiques.
Lauréat de l'École de Notariat de Paris.

Président : M. NOGARO, professeur.

Suffragants { MM. OUALID.
ROGER PICARD.

PARIS
LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE
3, RUE SOUFFLOT

1938



A LA MÉMOIRE DE MON GRAND-PÈRE

MICHEL FOUQUET

A LA MÉMOIRE DE MA MÈRE

L'ÉVOLUTION DES MASSES BUDGÉTAIRES ET DE LA TRÉSORERIE EN FRANCE DEPUIS LA CRISE (1930-1937)

AVANT-PROPOS

Les questions de finances publiques ont repris, depuis la guerre, la prééminence que des années de prospérité et de facilité financières leur avait fait perdre. Sous la Restauration de nombreux parlementaires recherchaient avec intérêt les moyens de rendre les services administratifs moins coûteux, sans pour cela nuire à leur fonctionnement. La réforme de la comptabilité publique, préparée par le marquis d'Audiffret, leur permettait de suivre, à intervalles réguliers, les variations des recettes et des dépenses et leur donnait un moyen de contrôle efficace. Ils furent la risée de leurs successeurs, qui préférèrent à ces tâches sans gloire les larges horizons de la politique pure, des affaires étrangères ou des questions sociales. Cet âge des parlementaires économes fut aussi celui des grands financiers, dont le baron Louis demeure l'exemple légendaire. C'est au contraire dans le domaine de la politique coloniale et extérieure que se recrutèrent les grands ministres de la deuxième et de la troisième Républiques.

Par contre, depuis 1914, le principal souci des Gouvernements qui se sont succédé, a été d'ordre budgétaire et la gloire de Poincaré sera non point tant d'avoir été le très jeune président du Conseil des années d'avant-guerre, ou le président de la République de la période des hostilités, mais bien plutôt d'être apparu comme le sauveur du franc et d'avoir été l'auteur du redressement financier de 1926.

Le problème financier est d'ailleurs un de ceux qui mérite le plus de retenir l'attention d'une assemblée parlementaire. Dans son ouvrage sur les finances publiques et les impôts en France, M. Trotabas note que ¹ :

« Les finances publiques possèdent en elles-mêmes une sorte de vertu libérale et démocratique, qui s'impose plus ou moins tôt, plus ou moins complètement à tous les régimes. La question financière oblige les gouvernants à se procurer les ressources dont ils ont besoin : ils peuvent, dans une certaine mesure s'attribuer ces ressources par voie d'autorité ou de réquisition, mais l'autorité a ses limites et il faut un jour passer de l'ordre et de la réquisition à la sollicitation ou, tout au moins, à l'adhésion. »

Le dédain professé par le Parlement et par le grand public pour les questions financières trouvait cependant sa justification dans la simplicité et la facilité même du problème budgétaire. Une nation riche supportait aisément le fardeau de l'impôt et l'État, se maintenant strictement dans ses attributions, n'avait à faire face qu'à un volume restreint de dépenses.

De nos jours, ces mêmes questions financières se présentent avec beaucoup plus de complexité et retiennent davantage l'attention du Parlement et du public.

1. L. Trotabas. *Les Finances Publiques et les Impôts de la France*, p. 18 et 19.

Tout d'abord, le volume des dépenses publiques s'est accru au point que les budgets de 50 milliards sont devenus la règle normale des années récentes. Une masse budgétaire si considérable traduit en chiffres précis les conséquences de l'intervention progressive de l'État dans tous les domaines ; elle résulte largement d'une politique sociale qui se fait chaque jour plus généreuse, sans se préoccuper outre mesure des possibilités de recettes destinées à la couvrir.

Les ressources demandées à l'impôt, malgré l'effort considérable imposé aux contribuables, n'arrivent plus, en effet, à suivre une évolution parallèle à celle des dépenses. Force est donc, pour les Pouvoirs publics, de recourir à l'emprunt et d'équilibrer les budgets successifs par des procédés qui, en définitive, font peser sur la monnaie du pays de lourdes menaces et conduisent infailliblement à de sévères amputations.

Pour peu que ces difficultés permanentes, issues de la politique même suivie par les Gouvernements successifs, viennent à coïncider avec des difficultés temporaires, provenant d'une crise économique, l'assainissement des finances de l'État s'avère de plus en plus malaisé.

Considérée sur de longues périodes, la vie économique du pays n'était évidemment pas autrefois à l'abri des « crises » qui, dès le XVIII^e siècle, avaient retenu l'attention et se reproduisent avec une décevante régularité ; mais les causes déterminantes de ces crises se présentaient avec un caractère mesuré, dans leur excès même, et les hommes n'ayant pas encore inventé « l'économie dirigée », le retour normal à une activité assainie, puis l'essor vers une nouvelle ère de prospérité, ne tardaient pas à se manifester.

La crise économique, dont nous souffrons en France

depuis plusieurs années présente la plupart des caractéristiques d'une de ces crises cycliques et seules son ampleur et sa durée la différencient des précédentes. Mais il semble que cette prolongation de la crise soit due en grande partie aux mesures financières qui ont eu pour but, soit de remédier à ses méfaits, soit de la combattre. Si tous les pays ne se comportent pas en effet de la même manière devant une crise aux causes identiques et aux effets équivalents, ce doit être imputable, soit à l'habileté des dirigeants, soit aux fautes qu'ils ont commises.

On ne peut nier l'influence de la crise économique sur les finances publiques. Elle exerce tout d'abord une répercussion directe sur le rendement du système fiscal, elle aggrave d'autre part les charges du budget ; enfin, elle fait surgir des besoins nouveaux qui sont couverts par le Trésor et en épuisent les disponibilités. Cependant, ces diverses actions n'ont pas toutes le même caractère inéluctable et c'est là que la sagesse des Gouvernements peut s'exercer.

Il convient, en effet, de remarquer que le point de vue économique joue surtout en matière de recettes, mais que les dépenses sont au contraire influencées principalement par le point de vue politique et social. En matière financière, d'ailleurs, le problème essentiel consiste à déterminer les charges que l'on peut assurer. Les recettes destinées à y faire face seront calculées en conséquence et ne constitueront qu'un corollaire. De là provient la prééminence du vote des dépenses dans le budget de l'État français.

Au reste, le vote des recettes par le Parlement ne peut opérer de modifications dans la consistance des revenus mais seulement dans leur répartition. La répercussion de l'impôt se trouve ainsi presque impossible à déterminer. Le régime économique et social entre seul en ligne de

compte et, une fois le régime choisi, la politique fiscale est automatiquement déterminée. Si la pratique budgétaire suivie s'avère défectueuse, on doit alors s'en prendre au système économique et politique, mais non au système financier.

Or, c'est en matière politique et sociale et en matière économique que peut le mieux s'exercer la fermeté et l'autorité des Pouvoirs publics. Une action directe sur la crise n'est en effet pas souhaitable ; cette dernière étant due, par définition, à un déséquilibre et comportant en elle-même un automatisme régulateur, il est évident que toute tentative d'y remédier ne peut qu'accentuer ce déséquilibre et prolonger ses méfaits. Il est, au contraire, toujours possible, sinon facile, de réaliser des compressions de dépenses.

Or, s'agissant de dépenses, l'action des Pouvoirs publics en France n'a pas toujours été heureuse.

Deux solutions s'affrontent pour remédier à l'insuffisance des recettes à l'égard des dépenses : réaliser des économies ou emprunter et faire ainsi supporter aux futurs budgets des bonnes années une partie des dépenses des mauvais exercices. Ce dernier système paraît logique et il est de pratique courante dans la vie des hommes. Simplement onéreux en période normale, il devient particulièrement dangereux en temps de crise. Nous savons, depuis l'échec des mercantilistes, qu'on ne peut appliquer à l'économie et aux finances d'une nation les règles de la gestion d'un patrimoine privé. Si l'État pouvait amasser un capital et le mettre de côté pour les mauvaises années, le procédé du transfert des charges serait parfait, mais l'État ne peut faire d'économies. Si les recettes dépassaient régulièrement les dépenses, les contribuables ne

manqueraient pas, en effet, de se trouver surimposés. Ce serait en outre de mauvaise politique et un Trésor prospère provoque inmanquablement la gabegie¹ ; aussi, un bon budget doit-il « cotoyer le déficit ». Ne pouvant compter sur des recettes préexistantes, le budget ne peut donc tabler que sur les recettes futures et emprunter. Or, les emprunts deviennent, en temps de crise, non seulement onéreux et très difficiles à réaliser, mais dangereux pour l'économie nationale par suite de l'élévation des taux d'intérêt qu'ils provoquent et des craintes sur l'avenir de la monnaie qu'ils suscitent. Poussés à un degré successif, ils ne manquent pas de conduire à la dévaluation et au cortège de misère qui l'accompagne. Le devoir des Pouvoirs publics paraît donc très net : Ils doivent comprimer les dépenses dans la mesure même que le requiert l'état des recettes. De ce point de vue, les Gouvernements manquèrent souvent de courage. Des efforts d'économies furent sans doute tentés, mais souvent trop tard et toujours trop modestes.

Si l'action des Pouvoirs publics sur les recettes devait, par nature, être moins efficace, elle n'en fut pas moins malheureuse, tant du point de vue technique que du point de vue pratique.

S'il est manifeste que le déséquilibre budgétaire puisse être imputé à la crise économique, il n'apparaît cependant pas moins certain que les effets des difficultés actuelles n'auraient pas été aussi funestes s'ils n'avaient été aggravés par la politique suivie.

Alors que les dépenses publiques ne présentent qu'une faible élasticité, le service de la dette, le versement des

1. Cette dernière coexiste également avec le déficit.

pensions, le nombre des fonctionnaires, l'organisation de la sécurité, l'instruction de la jeunesse, ne suivant pas à chaque instant la marche de l'activité agricole, industrielle ou commerciale, et ne se prêtant pas à de brusques adaptations, les Pouvoirs publics, ont, par suite des incertitudes monétaires d'une part, de l'élévation des prélèvements opérés sur les revenus du pays, d'autre part, substitué progressivement à un régime fiscal assis sur des indices fixes ou sur un volume de consommation ou de production, un ensemble de taxes, qui s'est efforcé d'atteindre les valeurs elles-mêmes et de se modeler, aussi exactement que possible, sur les revenus et les prix.

Cette évolution a enlevé aux ressources budgétaires la fixité qu'elles connaissaient dans les budgets antérieurs à la guerre et les a rendues particulièrement vulnérables aux modifications qui affectent l'économie générale du pays.

Mais, de même qu'en matière de dépenses, l'insuffisance des recettes tient plus encore au manque de courage de nos gouvernants qu'à leurs fautes techniques. Pour ne pas créer d'impôts nouveaux, les Pouvoirs publics ne cessèrent d'invoquer la prétendue répercussion de l'excès de la fiscalité sur le mouvement des affaires et le lien présumé d'une reprise économique à une diminution de la charge des impôts. Il y a là une tendance à prendre l'effet pour la cause. Il est évident que la crise a des origines bien autrement générales qu'une politique fiscale et que, de même, les conditions de reprise sont d'ordre beaucoup plus universel, la politique fiscale n'en constituant qu'un facteur d'importance toute relative.

Il convient d'observer que la crise est née aux États-Unis, où l'impôt était faible. Par contre, la reprise est

apparue en Grande-Bretagne, au moment même où ce pays venait de consentir un effort fiscal considérable. De même, la reprise s'est développée aux États-Unis en même temps que les impôts devenaient très lourds.

La France a fait pendant la crise, et à plusieurs reprises, l'expérience des dégrèvements fiscaux. Ils n'ont eu aucune influence sur le mouvement économique. Par contre, si les transactions n'ont pas été développées, les rendements ont diminué dans la mesure même où les dégrèvements avaient été réalisés, ou peu s'en faut.

Mais si la politique financière suivie a influé sur la crise, cette dernière a eu également des répercussions sur les finances publiques et il convient, avant de les envisager, de situer cette crise dans le temps et dans l'espace.

Il est communément admis que la crise naquit aux États-Unis et que la dépression européenne ne fut que le contre-coup des événements d'Amérique. Cette remarque suscite d'ailleurs de graves appréhensions pour l'avenir. Si la dépendance de l'économie européenne à l'économie américaine est ainsi établie, il convient en effet d'observer que cette dernière se développe suivant une ligne différente de la nôtre et indifférente à nos intérêts primordiaux.

La crise américaine débuta avec l'effondrement des valeurs industrielles qui se produisit à la Bourse de New-York, dans la dernière semaine d'octobre 1929. Les Américains s'étaient imaginé que leur prospérité, juste récompense de leurs initiatives hardies et des progrès de leur technique, ne pouvait s'arrêter. Cette conception avait favorisé une spéculation effrénée, qui avait fait monter les cours à un niveau de hausse trop artificiel pour être maintenu. Les acheteurs ne se préoccupaient plus des dividendes fournis et ne considéraient que les plus-values

qu'ils pouvaient réaliser. Mais le krach Hatry, de Londres, et quelques défaillances individuelles sur le marché local donnèrent au public un sévère avertissement. La fièvre spéculative tomba tout à coup et l'on s'aperçut alors, en considérant la situation de sang-froid, que la hausse des cours n'était nullement justifiée par une augmentation correspondante des dividendes distribués par les sociétés industrielles. Les plus avisés s'empressèrent alors de liquider leur position à la hausse, mais ces réalisations devaient entraîner les ventes du grand public et la panique ainsi créée entraîna la débâcle financière ¹.

Cette baisse des cours devait provoquer une diminution considérable des revenus individuels. Le peuple américain, abandonnant alors la pratique des années précédentes, où il jetait à la ferraille une automobile à peine démodée, où il démolissait des immeubles récents pour en construire de plus confortables, se mit à faire réparer ses machines et devint ménager de ses biens. Il s'ensuivit une crise de sous-consommation aboutissant à une accumulation des stocks dans les magasins et à une baisse générale des prix.

L'industrie française ne fut touchée par la dépression générale qu'à travers cette restriction du pouvoir d'achat de ses grands clients extérieurs et c'est ce qui explique le maintien prolongé de son activité, entretenue pendant près d'un an par l'ampleur inaccoutumée des commandes antérieures.

Dans son ouvrage sur *La Crise économique dans le monde et en France*, le Professeur Nogaro indique que c'est à la fin de 1930 seulement que la crise se manifesta en France,

1. Lescure. *Des crises générales et périodiques de surproduction*, 4^e éd., t. I.

par tous les indices à la fois : prix, production industrielle, chômage et commerce extérieur ¹.

Tard venue dans la période de crise, la France s'y maintient encore à une époque où les autres nations, non seulement en sont sorties depuis déjà longtemps, mais se trouvent, en 1937, dans une période de crise secondaire, de telle sorte que notre pays risque de ne terminer une crise que pour en commencer une autre, sans pouvoir profiter de la période de prospérité intermédiaire. Si ce triste état de choses trouve son fondement dans la politique même suivie pour conjurer la crise, il convient en outre de remarquer avec M. Nogaro que la prolongation de la crise française tient aussi à certaines circonstances propres à l'économie nationale : importance des charges fiscales, taux d'intérêt élevé, et redressement des prix agricoles ². Si l'amélioration de ce dernier marché « contribue à rendre à l'industrie un débouché intérieur normal, elle contribue aussi, par contre, à entretenir une cause d'infériorité de la production industrielle française devant le marché extérieur ³ ». De même, le récent relèvement des salaires ne peut que restreindre les débouchés extérieurs.

Il semble cependant que, si la crise eut une influence profonde sur les finances publiques, les Pouvoirs publics ne s'en émurent que tardivement. C'est ainsi qu'on peut lire, dans l'Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1936, sous la plume du ministre des Finances ⁴ :

1. Bertrand Nogaro. *La crise économique dans le monde et en France*, p. 245.

2. Bertrand Nogaro. *La crise économique dans le monde et en France*, p. 275.

3. *Même citation*, p. 274.

4. *Exposé des Motifs du projet de budget de l'exercice 1936*, p. 15.

« Les premiers effets de la crise n'étaient, en notre pays, que l'expression du retour à une situation économique plus normale. Cependant, l'espoir qu'il pouvait s'agir de difficultés passagères, destinées à disparaître au bout d'un an ou deux, pouvait alors se fonder sur des précédents non négligeables dans l'histoire économique. Lorsque le malaise s'aggrava, son amplitude même confirma beaucoup d'esprits dans l'idée qu'il ne pouvait être permanent et qu'il se dissiperait de lui-même au bout d'un délai plus ou moins bref. Il parut naturel de croire que des jours meilleurs étaient proches et qu'il serait possible de franchir la crise sans procéder à une révision générale du train de vie de la nation. »

Ainsi, les Gouvernements successifs sous-estimèrent l'importance de la crise. Ils n'en réalisèrent l'étendue qu'en 1934. A cette époque, l'Angleterre avait déjà presque entièrement opéré son redressement.

Et cependant la crise économique qui se manifesta à la fin de 1930, sous toutes les formes de l'activité nationale, eut, dès l'origine, de profondes répercussions sur l'ensemble des finances publiques. Elle exerça tout d'abord une influence directe et fâcheuse sur le rendement du système fiscal. Elle aggrava, d'autre part, les charges du budget. Enfin, elle fit surgir des besoins nouveaux qui, couverts par le Trésor, en épuisèrent les disponibilités, puis le forcèrent bien vite à emprunter et à augmenter le montant de la dette nationale.

C'est sous ce triple aspect que nous envisagerons l'évolution des budgets de crise. Étudier les budgets depuis 1930, c'est en effet déterminer le comportement des finances nationales à l'égard de la crise.

D'où le titre de cette étude : Évolution des masses bud-

gétaires et des charges de trésorerie depuis la crise (1930-1937).

Il a semblé, en effet, qu'il n'était pas suffisant d'analyser les diverses mesures prises pour accroître les recettes ou pour résorber les dépenses, mais qu'il était en outre nécessaire de se reporter aux résultats, c'est-à-dire : suivre l'évolution des masses budgétaires elles-mêmes.

C'est surtout sur le plan de la Trésorerie et de la Dette publique que se sont posés en pratique, pendant cette période de 1930 à 1937, les problèmes les plus sérieux et qui commandèrent, à deux reprises, l'amputation de la monnaie. Mais c'est sur le plan budgétaire, plus voisin du plan purement politique, que l'évolution de nos finances s'est concrétisée aux yeux de l'opinion publique. Aussi, est-il logique de se placer, dans cette étude, tout d'abord à ce point de vue, en considérant successivement l'évolution des masses de dépenses, puis celle des recettes.

L'étude des dépenses avant les recettes ne fait d'ailleurs que traduire la politique financière française, où le droit budgétaire est dominé par la priorité des dépenses sur les recettes. Au lieu de régler ses crédits d'après les ressources dont il dispose, l'État doit en effet assumer la charge de ses services, abstraction faite de ses recettes et le problème financier apparaît comme un problème d'aménagement nécessaire des voies et moyens.

Mais l'étude des masses budgétaires ne saurait être complète sans celle de la Trésorerie.

Le budget général comporte des évaluations de dépenses, dont le montant est le plus souvent dépassé au cours de l'exécution de la loi de finances. Il est donc nécessaire, pour appliquer les dispositions législatives antérieurement votées, de les augmenter, soit par voie de décrets rendus

en Conseil d'État et sanctionnés ensuite par les Chambres, soit par des crédits additionnels votés par les deux Assemblées. Il s'y ajoute toujours des demandes supplémentaires, ayant pour objet d'autoriser des dépenses occasionnelles et, en outre, des crédits de régularisation d'écritures sur exercices clos et périmés. Le Trésor conserve enfin à sa charge propre les dépenses non inscrites au budget général ; il doit pourvoir aux déficits des budgets annexes et des comptes spéciaux et rembourser à ses créanciers une partie des dépôts à vue ou à court terme, qui figure au passif de la Dette flottante.

C'est donc au Trésor qu'aboutissent, en définitive, toute les conséquences favorables ou néfastes de la gestion des finances publiques. Son état, considéré sur une période suffisamment longue, constitue le meilleur indice d'une situation générale. Son aisance ou ses embarras sont la récompense ou la sanction de la politique budgétaire.

L'étude de la Trésorerie est, en outre, d'autant plus intéressante qu'elle a subi, en ces dernières années, une évolution plus profonde.

La place qu'occupe la Trésorerie dans la vie financière de l'État est devenue considérable, à tel point que lorsque le ministre des Finances veut prononcer des paroles rassurantes, à propos de l'avenir des finances publiques, il parle de moins en moins de l'équilibre du budget ; il s'attache plutôt à mettre en relief la situation favorable du Trésor. C'est qu'en effet depuis la guerre, et peut-être plus encore depuis la crise, le rôle joué par la Trésorerie s'est très largement développé, cependant qu'on essayait, par des mesures de publicité et de contrôle, d'assurer la correction des opérations du Trésor, dont le volume accru rendait l'analyse difficile.

S'il fallait rattacher à un principe central l'évolution du rôle de la Trésorerie, au cours de ces dernières années, on pourrait dire qu'elle se ramène, en définitive, à une transformation de structure : de banquier du budget qu'elle était autrefois, au premier chef, elle est devenue le banquier de l'État.

Avant la guerre, le Trésor était, selon une expression devenue traditionnelle, le banquier des budgets. Son rôle le plus saillant était d'aboutir à un équilibre maintenu, à tout instant et dans toutes les caisses de l'État, des paiements et des encaissements. Pour lui permettre d'assurer ce service, il avait fallu lui donner la facilité de contracter des emprunts à court terme et parfois même à moyen terme. Mais, en définitive, les dépenses financées par le Trésor étaient couvertes par des recettes corrélatives.

Depuis un certain nombre d'années, soit en raison d'événements exceptionnels, soit à la suite de mesures d'ordre permanent, il n'en est plus ainsi.

C'est le Trésor, en effet, qui a dû prendre à sa charge le financement des dépenses de guerre, des programmes d'armement et des travaux de fortification. Il a dû couvrir les dépenses des plans de grands travaux contre le chômage. De même, il a supporté les frais d'interventions imprévues de l'État dans le domaine bancaire ou en matière de sauvetage économique.

Déjà, pour satisfaire aux exigences nouvelles du financement des dépenses extraordinaires, le Trésor a été obligé de se procurer des ressources à moyen et à long terme. Mais ce besoin apparaît avec plus d'évidence encore quand on examine les dépenses permanentes qu'entraîne, pour lui, le financement des interventions économiques et sociales de l'État. En voulant se substituer à l'épargne et

au commerce des banques, l'État a fait peser sur la Trésorerie une nouvelle obligation : celle de se procurer des ressources permanentes, correspondant à des financements à long terme.

Ainsi s'est développée peu à peu une notion qui apparaît de plus en plus consistante : celle du budget propre de la Trésorerie. Pour couvrir des dépenses extraordinaires ou permanentes, il était nécessaire de se procurer principalement par l'emprunt, des ressources permanentes elles-mêmes.

Mais l'importance même que revêtaient désormais les opérations du Trésor appelait et justifiait l'organisation du contrôle qui se présente sous trois formes, selon qu'il intervient avant l'exécution, au cours de l'exécution, ou après l'exécution.

Le contrôle préventif a consisté à établir un plan de Trésorerie¹, que le ministre des Finances dresse pour lui-même et communique, à titre documentaire, aux commissions financières des deux Chambres. Ces ébauches de budget ne sont soumises à aucune sanction législative. On peut expliquer cette lacune de la façon suivante : les dépenses figurant à ces plans ont été, lors de leur création, approuvées par le Parlement qui, délibérément, les a mises à la charge du Trésor.

Durant ces dernières années, le contrôle en cours d'exécution a été sérieusement amélioré, tant par la publicité dont on a essayé d'entourer les opérations du Trésor, que par les formalités auxquelles on les a soumises.

Avant la réforme de 1934, les fonds de la Trésorerie

1. Voir, par exemple, le plan de Trésorerie inséré dans le rapport général de la Commission des Finances de la Chambre sur le projet de budget de l'exercice 1938, p. XLIII.

échappaient à peu près à tout contrôle financier. C'était une lacune grave, qu'on s'est efforcé de combler, tant en matière d'opérations de Trésorerie proprement dites, qu'en matière de dépenses autorisées par des lois spéciales. Sur le premier point, le décret du 25 juin 1934 décide que dorénavant tout prélèvement sur les comptes du Trésor, dans les banques d'émission, ne pourra être valablement effectué que par l'intermédiaire du comptable qui en prend charge et au vu d'une pièce portant la signature de cet agent. De même, les relevés des correspondants du Trésor à l'étranger ne devront être entérinés qu'après avoir été visés par le comptable centralisateur des avoirs du Trésor à l'étranger, comptable justiciable de la Cour des comptes. Si la dépense, tout en étant imputée sur les fonds du Trésor, a été prévue par une loi spéciale et si son montant maximum a été fixé, on appliquera à l'exécution de cette dépense la procédure de contrôle des dépenses engagées ou toute autre procédure spéciale à fixer par décret.

Quoi qu'il en soit, il n'a pas paru suffisant aux Pouvoirs publics d'organiser un contrôle direct des opérations du Trésor ; ils ont jugé opportun d'organiser un contrôle indirect, en assurant une publicité rapide des résultats des comptes du Trésor. On a commencé par regrouper et par diviser, selon un mode rationnel, les divers postes de la comptabilité des comptables. Puis, une centralisation ayant ainsi été rendue possible, on a accompli une nouvelle étape : le 20 de chaque mois, les comptables centralisateurs adressent à la direction de la Comptabilité publique une situation indiquant le montant des opérations qu'ils ont effectuées depuis le début de leur gestion. Le Bureau des Écritures centrales, qui est rattaché désormais à une direction du Ministère, dresse, dans un délai assez court,

une situation mensuelle de dépouillement. Il n'est pas sans intérêt de signaler, à cet égard, que l'emploi de machines à statistiques est désormais courant au Ministère des Finances et sera étendu aux Trésoreries générales. En récapitulant les relevés mensuels de comptabilité, le directeur de la Comptabilité publique peut, chaque mois, dresser, à partir de la situation au 31 décembre de l'année précédente, un état des recettes et des dépenses et aboutir au chiffre des disponibilités. Ces situations périodiques de la Trésorerie ont connu des fortunes assez diverses depuis leur création, en 1934. Elles ont été d'abord adressées aux seules Commissions des finances des deux Chambres ; puis elles ont été rendues publiques. D'autre part, en ce qui concerne leur périodicité, elles ont successivement été trimestrielles, puis bi-mensuelles, puis mensuelles.

Ainsi, par une publicité rapide et sincère des opérations du Trésor et, en outre, par la généralisation du contrôle financier, toutes ces opérations sont rentrées dans le droit commun de la Dépense publique et tous les abus, que l'ancien système rendait possibles, ont été limités.

En même temps qu'on perfectionnait le contrôle, en cours d'exécution, on améliorait le contrôle *a posteriori*. Les comptables centralisateurs des opérations du Trésor sont, tout d'abord, soumis aux vérifications de la Cour des comptes. En outre, la Commission de vérification des opérations de Trésorerie, dotée de pouvoirs d'investigation particulièrement étendus, peut exercer son contrôle sur place et s'assurer par là de la correction des comptes.

Ainsi, et presque parallèlement, le rôle de la Trésorerie et le contrôle auquel elle est soumise, ont subi l'un et l'autre, au cours de ces récentes années, d'appréciables transformations. Les résultats obtenus sont loin d'être

négligeables. Néanmoins, on ne peut se dissimuler que la place occupée par le Trésor, dans l'économie française, est presque aussi importante que celle tenue par le budget. En particulier, le déficit de la Trésorerie pose des problèmes singulièrement plus graves et plus immédiats que le déficit budgétaire. Il est par conséquent permis de se demander si un contrôle parlementaire ne pourrait intervenir dans ce domaine. Des suggestions assez précises ont été faites dans ce sens à la tribune du Sénat, par M. le président Caillaux. Il est indéniable qu'une extension du contrôle parlementaire présenterait des avantages certains, surtout en ce qui concerne la surveillance et la restriction des dépenses. Mais, par définition, les opérations du Trésor doivent conserver assez de souplesse et des possibilités d'adaptation à l'état du marché et aux besoins des services publics, de sorte qu'il semble, en définitive, assez difficile de concilier la rigidité de l'intervention législative avec la mobilité incessante de la vie financière de l'État.

Mais, dans un pays où l'opinion publique supporte mal le gonflement de la Dette flottante, des emprunts de Trésorerie de grande envergure appellent nécessairement des consolidations assez rapides. On se trouve, de la sorte, conduit à aborder le problème de la Dette publique qui, logiquement, ne saurait être séparé du problème budgétaire : plus la dette est élevée, plus sa charge est lourde, et plus la charge de la dette est lourde, plus son allègement prend une place importante dans un problème de redressement financier.

Nous examinerons donc, au terme de chaque période, l'évolution de la Dette publique pendant la phase considérée.

Ayant ainsi déterminé le plan et l'objet de cette étude, il suffira d'indiquer l'esprit dans lequel il a été conçu.

Mon dessein est de faire œuvre descriptive et non dogmatique, ce qui serait téméraire et d'ailleurs parfaitement inutile. Beaucoup de bons conseils, et de très autorisés, ont été donnés de tous temps aux Gouvernements successivement au pouvoir. Chaque Rapport général en fourmille et chaque Exposé des motifs en regorge lui-même. Beaucoup d'écrits financiers sont marqués au coin du pur bon sens, mais bien peu cependant se révèlent utiles car leurs sages avis ne sont pas écoutés. La facilité, la démagogie, l'opportunité et l'esprit de parti finissent fatalement par l'emporter sur la saine doctrine.

Néanmoins, je ne voudrais pas poursuivre cette étude avec une simple curiosité, avide d'information, sans m'efforcer de dégager les traits saillants et les enseignements qu'on ne peut omettre de tirer des faits et des politiques suivies.

INTRODUCTION

HISTORIQUE

§ I

PÉRIODE DES HOSTILITÉS

Si l'étude des budgets précédant immédiatement la guerre révèle un accroissement continu des dépenses et un équilibre obtenu bien souvent à l'aide d'expédients, leur comparaison avec les budgets ultérieurs permet de les tenir néanmoins comme relativement satisfaisants.

Si elles ne mettaient pas l'avenir des finances publiques définitivement en danger, les pratiques suivies contenaient cependant déjà le germe des abus que l'on put déplorer après les hostilités.

Au cours des années d'avant-guerre, l'exercice 1911 étant excepté, les déficits succédèrent aux déficits. La redoutable loi de la progression des finances publiques fonctionnait depuis longtemps déjà et il était devenu de pratique courante qu'au lieu de créer des ressources correspondantes, on fit appel à des expédients divers et momentanés parmi lesquels le recours au compte provisionnel et aux Comptes spéciaux du Trésor tenait la première place.

Les masses budgétaires n'offraient pas, au début des hostilités, un volume considérable ; leur ascension vertigineuse allait commencer avec la guerre. Les dépenses publiques devaient, pendant les hostilités, former un volume et les recettes s'amenuiser à un degré tel qu'on ne

put ni établir ni gérer les budgets de cette époque selon les règles traditionnelles. Dès la fin de 1914, les principes de l'annualité et du vote du budget ne furent plus guère respectés. On y substitua la pratique des crédits de confiance.

Tous les trimestres, le Parlement votait en bloc les crédits nécessaires à la conduite de la guerre et à la marche des services publics. En même temps, il autorisait pour une même période, la perception des impôts indirects et les produits des revenus publics. Par contre, les impôts directs étaient autorisés pour toute l'année, par la loi de crédits provisoires du premier trimestre. Il s'agissait, pour le Parlement, étant donnée l'incertitude des prévisions, d'un vote de confiance bien plus que d'une homologation rigoureuse. De là, de nombreux conflits avec les différents pouvoirs, qui allaient tourner à l'avantage des assemblées, lorsqu'une masse importante de dépenses se fut stabilisée et qu'on put revenir pour elle à la pratique d'un budget annuel. Le vote trimestriel de crédits provisoires ne s'applique plus alors qu'aux dépenses difficilement prévisibles.

Dès cette époque, l'augmentation de la Dette revêt une importance considérable. Les ressources pécuniaires apportées à la conduite des opérations militaires, comme à la marche des services civils, provinrent, pour une faible part seulement, de l'impôt. Du début des hostilités au mois d'octobre 1919, les dettes nouvelles s'élevèrent à 157 milliards, alors que le produit de l'impôt, durant la même période, ne dépassait pas 29 milliards et demi. Divers motifs peuvent expliquer cette politique. Il semble, tout d'abord, que les Pouvoirs publics estimèrent qu'il était plus sage de limiter les sacrifices des contribuables afin de les encourager à souscrire plus largement aux emprunts

de la Défense nationale. Mais cette pratique avait surtout une cause d'ordre interne. La Chambre de 1914 avait été élue sur un programme comportant la réforme des impôts directs et ce n'est qu'après la promulgation de la loi du 31 janvier 1917 sur les impôts cédulaires, complément nécessaire du nouveau régime fiscal de l'impôt général sur le revenu, que la Chambre consentit à voter une majoration des droits sur les vins et la bière, le sucre, le tabac et les denrées coloniales. Encore, les députés exigèrent-ils, sous prétexte de compensation, un relèvement de l'impôt sur les valeurs mobilières et sur les successions.

Cette part énorme faite à l'emprunt devait gonfler les masses budgétaires et peser lourdement sur le sort des finances publiques de l'après-guerre.

L'exemple fréquemment invoqué de l'effort fiscal fourni pendant la même période par la Grande-Bretagne, les États-Unis et l'Italie ne saurait cependant condamner d'une manière définitive la politique d'un pays partiellement envahi et dont la majorité des services administratifs était mobilisée.

Les répercussions de cette lourde dette devaient être d'autant plus grandes sur les budgets futurs qu'on recourut exagérément au crédit à court terme.

A la veille des hostilités, la Dette publique ne dépassait pas 32 milliards ; au lendemain de la guerre elle atteignait 180 milliards. Cette lourde dette, contractée par tous les moyens et de tous côtés, pouvait être divisée en trois catégories : D'une part la dette extérieure, comprenant une dette politique de plus de 33 milliards de francs or et une dette commerciale dépassant 5 milliards. La charge de cette dette devait, par suite de la dévaluation de la monnaie, devenir de plus en plus onéreuse. La dette inté-

rière devait, au contraire, s'en trouver allégée. Le Gouvernement avait émis pendant la guerre, de 1915 à 1918, quatre emprunts à long terme, à la cadence de un par année, et dont le montant total atteignait 54 milliards.

Enfin, les Pouvoirs publics usèrent et même abusèrent du crédit à court terme. Le maximum d'émission des Bons était, en 1914, de 940 millions. Les lois successives, puis de simples décrets, devaient tour à tour élever ce plafond. Au 31 juillet 1916, le montant des autorisations dépassait 13 milliards. En décembre 1918, plus de 22 milliards de Bons étaient en circulation et, un an plus tard les 46 milliards étaient dépassés.

Concurremment aux Bons, le Trésor recourait aux avances de la Banque de France. Au moment de la déclaration de guerre, les avances de la Banque étaient de 200 millions de francs. En cas de mobilisation, une autre avance de 2 milliards 900 millions pouvait être accordée à l'État. Mais, dès septembre 1914, cette limite fut portée à 6 milliards. Puis, les conventions succédèrent aux conventions, et, en 1920, le total des avances s'élevait à près de 27 milliards.

La Dette publique s'accrut ainsi du fait de la guerre de plus de 150 milliards.

§ II

DE LA FIN DES HOSTILITÉS AU DÉBUT DE LA CRISE

L'évolution des masses budgétaires, depuis la fin des hostilités jusqu'au début de la crise, offre le caractère particulier d'une ascension régulière due, principalement pendant la première période se terminant à la fin de 1926, à la chute continue de la monnaie jusqu'à la stabilisation de fait du franc, réalisée par le président Poincaré, et, pendant la seconde période, à la hausse des prix résultant de la prospérité ou de ce qui semblait être tel.

Première période : 1919-1926

Pour avoir une idée exacte de l'évolution des masses budgétaires, des hostilités à la fin de cette période, il convient de ne pas s'en tenir aux seuls chiffres du budget ordinaire.

Pendant les deux années qui suivent les hostilités les règles financières n'existent plus en effet qu'à l'état de souvenir. Trois budgets différents se coudoient : budget ordinaire, budget extraordinaire et budget des dépenses recouvrables. Encore faut-il y ajouter les Comptes spéciaux, dont l'importance devient considérable. La répartition des dépenses entre les deux premiers est souvent fantaisiste et s'inspire généralement de l'idée de faire figurer le plus

de dépenses normales possible au budget extraordinaire financé par l'emprunt. Ce budget extraordinaire ne sera supprimé qu'en 1922 et il faudra attendre le budget de 1925 pour voir disparaître le budget spécial sur les dépenses recouvrables.

A. — DÉPENSES

Le tableau figurant à la page 34 bénéficiant de l'observation qui précède, donne une vue d'ensemble de l'évolution des dépenses publiques à l'époque envisagée. Il révèle au premier coup d'œil l'ascension constante de ces dépenses.

Plutôt que d'envisager chaque chef de crédits et son élévation graduelle, il est plus intéressant de dégager les causes essentielles de cette aggravation des masses passives.

Baisse du franc. — Si nous représentons par 100 le pair du dollar par rapport au franc, le tableau suivant nous donnera les principaux indices représentatifs des variations de la monnaie nationale pendant la période que nous envisageons.

Janvier 1919.	105
Mai 1919.	229
Avril 1920	313
Décembre 1920	326
Avril 1922	208
Décembre 1922	267
Décembre 1923.	373
Mars 1924	540
Avril 1924	316
Décembre 1924	357
Décembre 1925	516
Juillet 1926	790

Si nous exceptons les deux courtes périodes de fin 1920

à avril 1922, et de mars à avril 1924, le franc a baissé régulièrement de janvier 1919 à juillet 1926.

De telles variations monétaires devaient exercer une influence considérable sur d'importantes catégories de dépenses publiques. Si elles restèrent sans effet sur le service de la dette intérieure, elles se répercutèrent intégralement sur la dette extérieure.

En provoquant une hausse massive des prix, elles faisaient croître notamment les dépenses de matériel et de tous les services administratifs ; les traitements et pensions ne tardaient pas à suivre le mouvement, avec un léger retard, il est vrai.

La charge des services publics devait croître, en outre, avec l'augmentation continue du nombre des fonctionnaires. Les effectifs se sont développés dans les proportions suivantes :

	EN 1914	EN 1925-1926
Titulaires	352.000	400.000
Auxiliaires	20.000	96.000
Ouvriers	95.000	95.000
Total	467.000	591.000
Militaires de carrière	152.000	154.000
	619.000	745.000

Dans le total de 1925 sont compris les agents en service dans les départements recouvrés d'Alsace-Lorraine : 24.000 titulaires, 1.000 auxiliaires, 3.000 ouvriers, soit 28.000. Sans en tenir compte, on relève donc une augmentation de 98.000 unités.

A cette augmentation du nombre de fonctionnaires se superposaient en outre les avantages accordés à certaines catégories de fonctionnaires, sous forme d'avancement plus rapide, avancement automatique, à l'ancienneté et bonification d'ancienneté pour services de guerre.

Et cependant l'augmentation des dépenses publiques ne devait pas atteindre celle du prix de la vie. Si nous confrontons au budget de 1917 celui de 1926, élaboré en pleine période de dévaluation monétaire, nous pouvons observer que les dépenses prévues en 1926 se multiplient, par rapport au budget de 1913, par 5,14 pour les Services publics, 5,17 pour les Travaux publics et par 2,33 pour les Pouvoirs publics.

Le coefficient d'augmentation des prix de gros s'élève, en 1925-1926 à 6,37, c'est-à-dire à un montant nettement plus élevé que celui des dépenses publiques. Il n'y a cependant là rien d'anormal, si l'on considère que depuis la fin des hostilités la marche des Travaux publics avait été ralentie de moitié, les routes étaient dans un état déplorable et l'outillage national à peine entretenu, jamais renouvelé. La durée du service militaire avait également diminué ; des régiments avaient été dissous et les effectifs des unités conservées amenuisés dans des proportions telles que certaines formations devenaient squelettiques.

Ce n'est donc pas à la seule baisse de la monnaie nationale qu'il faille imputer l'augmentation des dépenses publiques ; les charges nées de la guerre en demeurent essentiellement responsables.

Le service de la dette et des pensions militaires absorbera en effet une partie de plus en plus grande des crédits, ainsi qu'on le verra en étudiant l'évolution de la Dette publique. Enfin, les dépenses faites au titre des réparations, et qu'on espérait entièrement recouvrables, demeureront en grande partie à la charge du budget national.

Dépenses faites au titre des réparations. — Les dépenses faites au titre des réparations, et qui auraient dû incomber

entièrement à l'Allemagne, comprenaient : d'une part les dommages aux personnes et aux biens, d'autre part, les dépenses relatives à l'entretien des troupes d'occupation et à l'administration de la Sarre, des pays Rhénans et de la Ruhr, jusqu'à son évacuation.

Le total des sommes dédommageant les personnes atteignait, à la fin de 1924, 36 milliards. Au 1^{er} octobre de la même année, le montant des sommes payées, relatives aux dommages aux biens s'élevait à :

A. — Capital.		En millions.
Trésor et obligations de la Défense Nationale	25.142	
Crédit National	22.448	
Annuités.	8.373	
Rentes.	1.027	
Total.	56.990	

B. — Intérêts.		
Crédit National	1.625	
Trésor et obligations de la Défense Nationale.	863	
Total.	59.478	

Si l'on en déduit les sommes versées par le Crédit national, on voit que le Trésor a dû faire face, du chef des réparations, pendant cette période, à un

Décaissement de.	59.478 millions.
Moins	22.448 —
Soit	37.030 millions ¹ .

Au 30 juin 1924, le total des versements en espèces effectués à la France par la Commission des réparations, s'élevait à 144.027.000 marks-or¹.

1. Chiffres fournis par M. Lamoureux, Rapporteur Général adjoint de la Commission des finances de la Chambre, dans son rapport sur le budget de 1925.

La presque totalité de cette somme provenait de l'attribution à la France, à valoir sur les frais de son armée d'occupation avant le 1^{er} mai 1921, de 140 millions de marks-or, prélevés sur le milliard versé par l'Allemagne aux alliés, en 1921.

A la date du 31 juillet 1924, les livraisons en nature effectuées par l'Allemagne, non compris l'exploitation de la Ruhr, étaient de 1.584.064.000 marks-or, dont 300.000 à valoir sur le montant d'évaluation des mines de la Sarre.

Devant d'aussi pauvres résultats, constatant l'échec d'une politique de concessions perpétuelles, les Gouvernements français et belge décidèrent d'employer la manière forte et occupèrent la Ruhr. Après vingt mois d'occupation, la France ne retirait, pour sa part, que 1.355 millions ¹, sur lesquels elle devait imputer ses frais normaux d'occupation. Le résultat n'était donc pas meilleur.

B. — RECETTES

Dès la fin des hostilités, le contribuable français, obligé de participer à la liquidation des charges de la guerre et de fournir au budget les ressources nécessaires à la bonne marche des services publics, dut fournir un effort considérable.

En 1920, le rendement des impôts indirects et des monopoles, y compris les recettes du monopole postal, atteignit 12.056.157.000 francs. De leur côté, les rôles des contributions directes, émis au profit de l'exercice 1920, se sont élevés à 1.758.212.500 francs. Les recouvrements

1. Chiffres fournis par M. Lamoureux, rapporteur général adjoint de la Commission des finances de la Chambre, dans son rapport sur le budget de 1925.

budgétaires de tous ordres ont donc produit, en 1920, 13.814.369.500 francs.

En 1925, le chiffre correspondant des recettes totales s'élève à 29.416.878.800 francs.

Ainsi donc, en cinq ans, les prélèvements opérés sur le contribuable, pour subvenir aux dépenses publiques, ont plus que doublé.

Cette progression des recettes avait une double origine. Elle tenait tout d'abord au développement de la matière imposable. La hausse des prix se traduisait par une augmentation correspondante du rendement des impôts indirects et du produit des douanes et de l'enregistrement, dans la mesure où ces taxes étaient établies *ad valorem*. Elle était due, d'une part à l'application des lois fiscales successives, dont la liste et le rendement présumé pour une année de pleine application s'élevait comme suit :

Loi du 25 juin 1920 (création de nouvelles ressources fiscales).	7.330 millions.
Loi du 22 mars 1924 (création de nouvelles ressources fiscales).	3.341 —
Loi de Finances du 13 juillet 1925	1.712 —

La loi du 4 décembre 1925 édicta, en outre, une majoration temporaire du taux des impôts cédulaires, qui fut consolidée par la loi du 3 août 1926.

Le montant de ces recettes, comparé à celui des dépenses, montre que le déficit fut constant. Le déficit du seul budget de 1920 fut de 9 milliards, celui du budget de 1921 de 6 milliards. Mais il faut se souvenir qu'à côté de ce budget ordinaire figurait un budget extraordinaire, alimenté exclusivement par l'emprunt et qui ne fut supprimé qu'en 1922, année où le déficit atteignait encore 3 milliards. Enfin, le budget des dépenses recouvrables devait être

alimenté, en grande partie, par le Trésor, ainsi que nous l'avons déjà vu.

Pour connaître le montant du déficit total des années de guerre et d'après-guerre, jusqu'en 1924, il suffit de comparer, à l'aide du tableau suivant ¹, le chiffre des recettes encaissées et celui des dépenses réellement payées :

ANNÉES	RECETTES	DÉPENSES	DÉFICIT
	(Chiffrées en milliards.)		
1914.	4,2	10,4	6,2
1915.	4,1	22,1	18
1916.	4,9	36,8	31,9
1917.	6,2	44,7	38,5
1918.	6,8	56,7	49,9
1919.	11,6	54,2	42,6
1920.	20,1	58,1	38
1921.	23,1	51,1	28
1922.	24,2	48,9	24,7
1923.	27,7	45,8	18,1
1924.	31,1	40,2	9,1
Total.	164 »	469 »	305 »

Pour subvenir à ces 469 milliards de dépenses, alors que l'État ne disposait que de 164 milliards de recettes, il fallut demander au Trésor de combler la presque totalité du déficit et, à ce tableau des insuffisances budgétaires correspond le tableau ci-après, montrant l'évolution de la Dette publique ² :

1. Les chiffres ci-dessous, qui résultent des documents publiés en 1925 par le Ministère des Finances sur la situation de la France, comprennent en recettes, à côté des ressources d'impôts, certaines ressources exceptionnelles, telles, par exemple, que le produit de la liquidation des stocks, et en dépenses, non seulement les paiements propres au budget, mais encore les sommes versées aux sinistrés par le Crédit national, ou procurées par suite de conventions passées avec des groupements de sinistrés.

2. Chiffres d'après M. Lachapelle, publiés dans la *Revue d'Economie Politique*, n° de la *France Economique*, année 1926.

Dettes publiques.

DATE	DETTE EXTÉRIEURE Calculée en millions de francs-papier.				DETTE INTÉRIEURE Calculée en supposant le franc au pair de 1914.		
	Perpétuelle et à long terme.	A court terme.	Flottante.	Total.	Politique.	Commer- ciale.	Total.
31 déc. 1913	31.162	»	1.439	32.594	»	»	»
— 1914	31.966	»	7.462	39.428	»	510	510
— 1915	46.367	632	11.912	58.911	726	1.245	1.971
— 1916	57.756	724	20.214	78.397	3.355	4.098	7.453
— 1917	69.904	516	33.476	103.836	14.479	5.559	20.038
— 1918	97.248	531	43.015	140.774	23.074	6.208	29.282
— 1919	101.722	914	79.236	181.872	25.872	7.674	33.566
— 1920	133.176	423	81.593	215.192	29.192	6.767	35.959
— 1921	138.372	10.309	88.583	237.284	23.564	6.091	35.655
— 1922	134.042	26.835	89.207	250.084	29.996	5.448	35.444
— 1923	143.775	39.975	86.958	270.708	30.470	5.255	35.725
— 1924	146.511	46.676	87.490	280.637	31.048	5.431	36.479
31 oct. 1925	153.144	41.803	88.864	283.811	31.100	5.285	36.385

Ainsi, si l'on prend le total de la dette intérieure au 31 décembre 1924, soit 280.637 millions et qu'on y ajoute le montant de la dette extérieure politique, 31.048 millions, soit au total 311.685 millions, et qu'on retranche le montant de la dette au 31 décembre 1913, soit 32.594 millions, on obtient le chiffre de 279.091 millions.

La différence avec le chiffre du déficit total de 305 milliards précédemment établi, soit 26 milliards, provient, pour la plus grande partie, des sommes payées par le Crédit national aux sinistrés de guerre et qui se montaient, à la fin de 1924, à 22.448 millions, ainsi que nous l'avons vu plus haut.

C. — TRÉSORERIE

Pendant la guerre, quatre grands emprunts, précédemment mentionnés, furent émis. En 1920, deux nouveaux emprunts furent contractés : l'un à 5 p. 100, émis à

100 francs et remboursable en soixante ans, non pas au pair, mais à 150 francs, et l'autre à 6 p. 100. Mais il convient de noter que ces emprunts, auxquels on pouvait souscrire en Bons de la Défense, ont servi, bien plutôt qu'à procurer de l'argent frais au Trésor, à opérer des consolidations successives et partielles de la Dette flottante.

La destination normale des ressources du Trésor fut alors complètement abandonnée. Alors qu'elles auraient dû, de par leur nature, fournir un appoint temporaire aux recettes budgétaires, elles leur apportèrent en fait une contribution permanente. L'État vivait au jour le jour, demandant à la Direction du Mouvement général des fonds de lui procurer des ressources sans cesse plus abondantes. Grâce à d'ingénieux mécanismes, fort bien coordonnés, dans un cadre qui puisait sa force à l'expérience d'un long passé, tout alla bien, jusqu'au jour où, brutalement, un échec sur le plan financier vint révéler le mal dont souffrait la Trésorerie, et qui résultait, autant que de leur abus, de la nature même des ressources utilisées. Quelle que fut, en effet, l'extension donnée aux moyens dont elle disposait autrefois, la Trésorerie n'aurait jamais pu supporter les charges qui lui incombèrent, si des procédés nouveaux n'avaient été mis en œuvre pour l'alimenter. Et, de fait, le Trésor puisa, pour subvenir à la majeure partie de ses dépenses, à trois sources nouvelles : les avances à la Banque, les Bons de la Défense et le crédit à court terme de l'étranger, qu'il convient d'étudier sommairement dans leur évolution et leur répercussion.

Rapports de la Banque et de l'Etat.

Nous avons vu que, dès avant le commencement des hostilités, une convention secrète avait réglé ces rapports

et que des conventions successives avaient simultanément modifié la limite des avances et celle de la circulation.

Le tableau suivant donne la physionomie d'ensemble des rapports entre la Trésorerie et la Banque, depuis 1914 jusqu'à février 1925 :

ANNÉES	CIRCULATION		AVANCES A L'ÉTAT	
	Nombre de billets.	Limite légal.	Montant.	Limite légal.
1914	9,5	12	4	6
1920	38	41	26,5	27
1925 (février)	40,7	41	21,6	22

Ces chiffres appellent deux séries d'observations.

En premier lieu, la Trésorerie a remboursé à la Banque, de 1920 à 1925, une partie de sa dette. Par la Convention du 29 décembre 1920, l'État s'était engagé à restituer chaque année deux milliards à la Banque, mais les difficultés budgétaires ne lui permirent pas d'observer scrupuleusement cet engagement.

En second lieu, fait en apparence paradoxal, dans le même temps que le chiffre des avances diminuait, celui de la circulation ne cessait de s'accroître. Depuis 1920, en effet, les besoins commerciaux, stimulés par la hausse des prix et la reprise des affaires d'une part, et la thésaurisation d'autre part, avaient augmenté considérablement le nombre des billets nécessaires à l'économie générale du pays.

Il importe en effet d'insister sur la double utilité qu'ont eu les avances de la Banque. Elles n'ont pas seulement fourni à la Trésorerie d'importantes ressources, mais elles ont encore permis d'accroître, dans des proportions étonnantes, l'émission des Bons de la Défense nationale.

La Trésorerie et la Dette flottante

A la veille de la guerre, les Bons du Trésor, dont on a du reste continué de faire usage, avaient une clientèle limitée aux grandes entreprises : Le public les ignorait. Or, en août 1914, la situation du marché interdisait d'émettre un emprunt. Le recours exclusif à la Banque ne pouvait être que néfaste et il était urgent de trouver un nouveau moyen de Trésorerie. C'est dans ces circonstances que, le 17 août 1914, sous la signature de M. Neymarck, le journal *Le Rentier*, publiait un article intitulé : *La Défense nationale et le crédit*, et dont voici le début :

« Le jour où, par précaution, le Gouvernement voudrait
« renforcer ses réserves en capitaux, il lui suffirait d'ou-
« vrir les guichets du Trésor, de faire appel à tous les
« agents de ses administrations et régies financières ; sans
« même faire d'émission et d'emprunt publics. Il placerait
« quand et comme il le voudrait des Bons du Trésor et de
« la Défense :

« Bons de la Défense nationale à courte échéance, en
petites et grosses coupures, avec les plus grandes facilités. »

Ces suggestions inspirèrent le ministre des Finances Ribot, qui s'y attacha et déposa un projet de loi. Les Bons de la Défense étaient nés ¹.

« Étendre la clientèle du Trésor, afin d'obtenir des ressources plus considérables et plus sûres », telle fut l'idée dominante de l'opération. Toutes les modalités qui furent adoptées en découlèrent : coupures d'un faible

1. Dans son livre récemment paru sur les finances de la troisième République, M. Lachapelle remarque que bien des gens s'attribuèrent la paternité des Bons du Trésor mais qu'en réalité l'idée fut soumise à Ribot, par son ami Georges Pallain, gouverneur de la Banque de France. Voir Georges Lachapelle. *Les Finances de la III^e République*, p. 78.

montant, intérêts relativement élevés, payés d'avance, placement par tous les agents locaux, par la Poste, durée courte, variant de trois mois à un an. Non seulement les Bons de la Défense nationale s'adressaient ainsi à la masse des épargnants, mais ils étaient encore susceptibles d'attirer dans les caisses du Trésor toutes les disponibilités temporaires du public, d'autant mieux d'ailleurs que, dès 1915, la Banque de France décidait d'accepter à l'escompte les Bons dont l'échéance avait lieu avant trois mois.

Dès leur création, les Bons de la Défense nationale, dont les caractéristiques sont donc essentiellement différentes des Bons du Trésor, eurent le plus grand succès auprès du public, qui, par la suite, ne s'est jamais départi de l'empressement avec lequel il avait répondu à l'appel des Pouvoirs publics. Les chiffres le prouvent éloquemment : de 7 milliards à la fin de 1914, la limite des émissions fut successivement élevée, pour atteindre au maximum près de 60 milliards. Le montant net des émissions, c'est-à-dire la différence entre le chiffre des Bons émis et celui des Bons renouvelés, fut en réalité beaucoup plus considérable, chaque emprunt public ayant été accompagné de la consolidation d'une partie des bons en circulation. Si les demandes de remboursement n'étaient pas compensées par des souscriptions, par suite d'une crise de confiance ou de la concurrence d'émission de titres publics ou privés, le Gouvernement pouvait, soit élever le taux d'intérêt des bons, soit leur accorder de larges et nouvelles faveurs fiscales. C'est ainsi qu'au début de 1924, dans des circonstances difficiles, les Bons de la Défense nationale furent exemptés de l'impôt général sur le revenu.

Enfin, le Trésor créa des bons à plus longue échéance,

notamment des obligations décennales, quinquennales, et sexennales.

Si les avantages que les Bons de la Défense nationale présentent pour les souscripteurs sont évidents, l'aspect le plus curieux de leur rôle dans nos finances de guerre et d'après-guerre apparaît moins nettement. Pour le mieux apprécier, il convient de remarquer, que plus les avances de la Banque de France augmentaient, plus le volume des bons s'accroissait ainsi qu'en témoigne le tableau suivant :

ANNÉES	AVANCES (en milliards de francs).	CHIFFRE des bons en circulation (en milliards de francs).
Début 1915.	3,9	2,5
Juin 1917	10,6	18,5
Septembre 1921	18	28
— 1981	26,5	58

Ces chiffres s'expliquent aisément. Dans une thèse de doctorat, ayant pour objet l'étude des Bons de la Défense nationale, M. Rôger Cagneul écrit :

« ... Pour subvenir à toutes les dépenses causées par la guerre, l'État doit se faire consentir des avances par la Banque de France. La circulation des billets de banque augmente, mais les détenteurs de billets ne vont garder que ceux qui leur sont utiles pour leur œuvre de production et ils apporteront leur épargne au Trésor, en échange d'un intérêt. Une part des billets revient donc à l'État, sous forme de souscription aux bons. L'État, à son tour, va s'en servir pour payer ses fournisseurs et ces billets se retrouvent dans la circulation. Mais, si au lieu de les conserver improductifs ou de les dissiper, leurs détenteurs les échan- gent contre des Bons de la Défense, la circulation fiduciaire ne peut naturellement augmenter que dans de moindres proportions et le Trésor encaisse des fonds, sans avoir à recourir aussi fréquemment à la Banque de France. Grâce à ce mécanisme des Bons de la Défense, la même

valeur fournie par la Banque à l'État va permettre à ce dernier de se libérer plusieurs fois d'une dette équivalente envers divers créanciers... »

Ce circuit des billets de banque constitue le secret de nos finances de guerre. D'autre part, le Bon de la Défense permet au Trésor de devenir un « organe compensateur de la circulation » et, selon une ingénieuse comparaison de M. Cagneul, ressemble « au volant qui permet de restreindre les variations de vitesse du moteur ». Que le développement de l'activité économique suscite en effet un accroissement des besoins monétaires, la diminution du montant net des bons, due à la hausse des prix et à la recrudescence des affaires et des emprunts privés modère les nouvelles émissions de la Banque, grâce aux billets qu'elle restitue à la circulation. Qu'au contraire une période de dépression se produise, l'excédent des billets sera absorbé par les souscriptions nouvelles aux Bons de la Défense.

Si précieux que se soit avéré le mécanisme des Bons, dont le service fut au surplus moins onéreux que celui de la dette consolidée, on doit cependant reconnaître que l'abus qui en fut fait entraîna de sérieux dangers et rendit la Trésorerie particulièrement précaire et vulnérable. Le péril ne résultait pas tellement de l'énormité de la dette que de son échéance et ne comportait qu'un remède : la consolidation. Mais cette dernière ne fut réalisée qu'en 1926, par la création de la Caisse Autonome d'amortissement.

Les premiers embarras graves de Trésorerie se produisirent avec les échéances du 30 juin et du 30 septembre 1924, qui ne purent être couvertes que par des avances consenties par des banques privées : la première de 1.175 millions, la seconde de 1.075 millions.

La seconde crise monétaire survint l'année suivante.

Les échéances de valeurs à court et à moyen terme s'élevèrent, au cours de l'année 1925, à des chiffres considérables. Outre les Bons de la Défense nationale, dont la circulation atteignait 54.886 millions, en janvier 1925, 22 milliards de Bons du Crédit national et Bons du Trésor à 5 ans, et à 3, 6 et 10 ans, étaient remboursables à partir du 1^{er} juillet 1925. Le public s'aperçut alors que l'effort entrepris par la Trésorerie était au-dessus de ses forces ; elle devait combler les déficits budgétaires constants, supporter des dépenses relatives à la reconstitution des régions libérées et ranimer une économie nationale défaillante. Le fardeau de la dette aurait été, en valeur-or, 14 fois supérieur à celui de 1913 ; seule la dévalorisation du franc, contrepartie de la hausse des prix permettait d'en supporter le fardeau.

Sous la menace d'une baisse continue de la devise nationale, l'exportation des capitaux français s'accélérait. Il en résultait une hausse du cours moyen de la livre : de 88,62 en janvier, à 128,90 en décembre 1925. Au lieu d'être versés, comme par le passé, dans les caisses du Trésor, ces capitaux épargnés s'évadaient à l'étranger. La crise de Trésorerie suivait fatalement la crise du change qu'elle avait provoquée et pour faire face à des remboursements précipités de Bons à court et à moyen terme, il n'y avait pas d'autre solution, si l'on voulait éviter la fermeture des guichets de l'État, que d'emprunter des billets à la Banque de France. Une première avance de 4 milliards fut consentie le 7 avril 1925, une seconde de 6 milliards le 27 juin, une troisième de 1.500 millions le 23 novembre et une dernière de 6 milliards le 4 décembre, soit au total : 17.500 millions, au cours de l'exercice 1925. Mais ces avances ne suffirent pas à faire cesser les embarras du Trésor. Les Gouver-

nements qui se succédaient depuis les élections de 1924 n'avaient plus la confiance du public ; ils n'avaient jamais eu celle des capitalistes, qu'ils s'étaient aliénée à plaisir dès les premières mesures qu'ils avaient prises. Le franc, inconvertible à côté d'une encaisse d'or inerte, était le jouet de la spéculation à la baisse. Aussi, les exportations de capitaux s'accroissaient-elles ; les demandes de devises étrangères qu'elles entraînaient précipitaient la hausse des cours. La livre atteignait, le 21 juillet 1926 : 243,50, le dollar : 40,95. Le lendemain, les avances de l'État arrivaient au chiffre de 38.350 millions, la circulation à celui de : 55.005 millions.

C'est à ce moment que le président Poincaré fut appelé à mettre debout un Gouvernement d'union nationale qui, dès le 23 juillet, obtenait à la Chambre 350 voix, contre 131. Ce jour marque l'aurore d'une nouvelle période financière allant jusqu'à la crise, pendant laquelle le franc sauvé sera stabilisé, cependant que de sévères mesures fiscales fourniront à l'État des ressources nécessaires au fonctionnement des services publics, sans qu'il soit besoin de recourir à l'emprunt.

Deuxième période : 1926-1930

Depuis la fin des hostilités, l'action du Parlement et des Gouvernements qui se succédèrent avait obéi à trois ordres de préoccupations :

- Revenir progressivement à la règle de l'unité budgétaire ;
- Ajuster les dépenses publiques aux nouvelles conditions monétaires ;
- Limiter l'effort des contribuables et enrayer définitivement l'ascension des masses budgétaires.

En 1926, ils avaient réussi sur le premier point. La stabilisation réalisée dans les derniers mois de 1925 devait faciliter la seconde tâche. Seule l'augmentation des masses subsistait et devait retenir l'attention des Gouvernements au cours de cette seconde période.

A. — DÉPENSES

La stabilisation de fait du franc, à un cours qui fut plus tard officiellement consacré par un vote du Parlement, favorisait la révision du montant des dépenses publiques. Les événements allaient imposer l'accroissement de ces dernières, cependant qu'une situation financière prospère allait entraîner le législateur au gaspillage des deniers publics.

Il serait certes plus logique, en ce qui concerne cette période, d'envisager en premier lieu les recettes et en second lieu seulement les dépenses, car le chiffre élevé de ces dernières provient parfois de l'importance même des premières, et nous avons là un nouvel exemple de la différence qui existe entre les finances publiques et les finances privées.

D'autre part, les traitements, les salaires et les pensions de retraite n'avaient pas suivi les variations de la monnaie. Il était indispensable de procéder par étapes à leur réajustement.

De même, il était conforme à l'idéal d'une démocratie désireuse d'améliorer le sort matériel et moral des éléments les moins fortunés de la population, d'augmenter, dans le budget des dépenses, les crédits destinés aux œuvres d'assistance et d'entr'aide sociales.

Enfin, la nation devait marquer sa reconnaissance aux

victimes de la guerre et aux anciens combattants, en leur accordant un témoignage de la gratitude du pays à leur égard.

Cette augmentation des charges publiques ayant pour cause la hausse des prix, devait à son tour provoquer une élévation constante du coût de la vie, qui caractérise cette seconde période de nos finances d'après-guerre (1926-1930).

Le tableau suivant ¹ (page 46) donne une vue d'ensemble de l'ascension des masses des crédits budgétaires pendant l'époque considérée :

a) *Réajustement des traitements et pensions.*

La hausse des prix devait entraîner une révision des traitements des fonctionnaires, mais la comparaison entre les dépenses de personnel en 1913 et celles en 1930 montre que l'augmentation des dépenses excède de beaucoup celle du prix de la vie. On doit donc imputer ce phénomène spécialement à l'augmentation du nombre des fonctionnaires, que nous avons vue s'amorcer de 1920 à 1925 et qui continua à sévir en France.

Cet ajustement fut accompagné de péréquations tendant à rectifier des traitements de bases jugés insuffisants. Il en résulta quelques abus et dans tous les cas de lourdes charges. C'est ainsi qu'au département de l'Instruction publique le coefficient unitaire de relèvement fut deux fois plus élevé pour les membres de l'enseignement primaire que pour les professeurs de l'Université.

Un autre motif de cette augmentation réside dans les procédés employés pour compenser la hausse du coût de la

1. Chiffres extraits d'un tableau publié dans la *Revue d'Economie Politique*, n° de la *France Economique*, année 1934.

Evolution des masses de dépenses de 1926 à 1930 d'après les budgets votés.

(Ces chiffres ne comprennent pas les dépenses prises en charge par les caisses d'amortissement.)

EXERCICE				
	1926	1927	1928	1929 ¹
I. — Dette publique (Finances)	20.288	21.727	21.690	22.127
II et III. — Pouvoirs publics et services généraux des Ministères :				
Finances	2.232	1.888	2.149	1.298
Régions libérées	439	400	276	220
Justice (services judiciaires et pénitentiaires)	151	204	243	295
Affaires étrangères	165	183	233	256
Intérieur	361	535	736	1.000
Guerre et Défense des territoires d'Outre-Mer	4.276 ²	5.075 ²	6.031 ²	5.746
Marine militaire	1.433	1.792	2.451	2.485
Air	—	—	—	1.770
Éducation nationale (y compris éducation physique, enseignement technique, Beaux-Arts)	1.778	2.261	2.585	3.100
Commerce et Industrie	539 ³	210 ³	258 ³	48
Travail, prévoyance sociale et hygiène	811	887	958	1.234
Colonies	269	370	457	515
Agriculture	167	177	273	365
Travaux publics	1.466	1.505	1.543	1.773
Marine marchande	300	202	215	282
Pensions	640	684	792	911
Total II et III.	15.049	16.372	19.200	21.299
IV. — Frais de régie et de perception	1.620	1.047	1.134	1.333
V. — Remboursement, restitution et non valeurs	381	395	421	608
Total général	37.338	39.541	42.445	45.366
				50.398
				22.386
				2.598
				188
				309
				279
				4.297
				6.278
				2.723
				2.019
				3.280
				51
				2.009
				540
				440
				2.155
				394
				1.406
				25.979
				1.414
				619
				45.366
				50.398

1. Lois votées pour douze mois. En fait l'exercice fut prolongé jusqu'au 31 mars 1930.

2. Y compris aéronautique militaire.

3. Y compris aéronautique civile.

vie sans toucher aux traitements. Jusqu'en 1926, le réajustement des traitements n'avait suivi qu'avec un certain retard la hausse des prix mais la pratique administrative trouva des palliatifs à cette situation, notamment par l'accroissement des indemnités existantes et surtout par la création de nouvelles indemnités.

Enfin, on procéda, dans diverses administrations, à un surclassement général des fonctionnaires, permettant de donner à la majorité des employés les traitements de la classe supérieure à celle correspondant à leur emploi.

Une augmentation plus considérable et des abus plus graves se retrouvent dans l'évolution du régime des pensions et retraites. Dans le budget de 1913, elles se chiffraient par 331 millions ; en 1925, elles atteignaient 1.440 millions, soit 4,35 fois plus qu'en 1913 ; en 1931, leur montant était de 4.554 millions, soit 13,75 fois plus qu'en 1913 et trois fois plus qu'en 1925.

Le chiffre de 1925 peut s'expliquer par l'augmentation du nombre des pensionnés et par l'ajustement au coût de la vie mais le passage du simple au triple, constaté de 1925 à 1931, ne peut se justifier. Sans doute le montant des retraites ne correspondait-il pas, en 1925, au prix des marchandises et ne suivait-il l'augmentation du coût de la vie qu'avec un certain retard ; sans doute le nombre des pensionnés croissait-il sans cesse, mais ces faits ne peuvent appeler une telle augmentation des dépenses occasionnées par le service des retraites et les abus sont incontestables.

La loi du 14 avril 1924 est à l'origine du mal ; elle avait été conçue dans un esprit libéral, mais cette libéralité ouvrit bientôt la porte à tous les excès. Dans une étude parue en 1933 dans la *Revue Politique et Parlementaire*, M. Cornepuyrot remarque qu'à une augmentation des

effectifs de 16 p. 100 correspondait une augmentation de 70 p. 100 dans le nombre des pensionnés. C'est, dit-il, que l'on a créé des pensionnés sans aucune espèce de droit.

Et l'explication de l'accroissement des dépenses doit être trouvée dans les dispositions législatives elles-mêmes. Signalons, en particulier, la faculté de valider rétroactivement de nombreuses années de service n'ayant aucun rapport avec la carrière suivie par le bénéficiaire ; la faculté d'obtenir une retraite prématurée ; les bonifications pour services accomplis hors d'Europe et au titre d'ancien combattant. Toutes ces majorations et bonifications ont entraîné des abus sans nombre. Certaines pensions atteignaient le même chiffre que les traitements. Les rappels d'arrérages ont pu s'étendre sur une période de dix ou quinze années et ont, par suite, atteint, pour certains bénéficiaires, une centaine de milliers de francs.

La limitation de ces majorations et rappels ne survint qu'en 1932 et fut encore bien insuffisante.

b) *Pensions de guerre.*

Les pensions de guerre, dont le service exigeait 2.500 millions en 1920, ne s'élevaient, en 1925, qu'à 2.552 millions. Mais, de 1925 à 1927, les dépenses sont passées de 2.552 millions à 4.475 millions. En 1929, elles atteignaient 5.330 millions, et en 1935 : 6.200 millions. Elles avaient donc presque triplé de 1925 à 1931.

Ces pensions se justifient pleinement, soit qu'elles servent à compenser, au profit du bénéficiaire, une perte totale ou partielle d'activité, dont l'État est responsable (pensions d'invalidité), soit qu'elles visent à assurer des moyens d'existence à la famille de ceux qui ont été tués

en service commandé et dont ils étaient le seul ou le principal soutien (pensions des veuves et des orphelins). Mais pourquoi leur accorder un caractère « sacré », sinon pour encourager la démagogie qui se donne d'ailleurs libre cours en la matière.

La fraude y sévit également et le plus humble village de France connaît des exemples d'invalidité imaginaire ou ne provenant pas de la guerre. De nombreuses années après les hostilités, alors que la mortalité aurait dû sévir parmi les anciens mobilisés dans la même proportion au moins que dans la population civile d'âge correspondant, le nombre des pensions ne cessait d'augmenter chaque année, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant ¹ :

Pensions des lois des 31 mars 1919, 24 juin 1919 et 17 avril 1923.

SITUATION AU	INVALIDES	VEUVES	ASCENDANTS	ENFANTS d'invalides.	ENFANTS de veuves.
1 ^{er} janv. 1925	798.817	570.126	788.069	848.749	552.613
— 1926	901.113	593.868	816.899	1.064.029	553.222
— 1927	902.143	614.527	845.858	1.021.643	501.728
— 1928	894.726	615.603	844.386	1.042.382	457.840
— 1929	916.069	631.094	850.046	1.083.640	418.642
— 1930	948.630	635.357	858.387	1.125.755	352.749

Il résulte de ce tableau, que parmi les différents postes afférents à l'application de la loi du 31 mars 1919, seul celui concernant les pensions accordées aux enfants de veuves était en diminution ; l'augmentation du nombre des enfants d'invalides se comprend aisément ; les autres chiffres se justifient moins facilement.

Et l'ascension des dépenses relatives aux pensions d'invalidité tient, non pas tant à l'aggravation de l'état de santé des pensionnés, mais bien plutôt aux prorogations

1. Extrait de l'exposé des Motifs du projet de budget de 1931 à 1932.

successives des délais d'instance, aux abus de la présomption d'origine et aux excès d'une législation sans cesse modifiée, pour des motifs d'ordre politique, en faveur de cette catégorie de pensionnés.

L'accroissement des pensions de guerre provient donc autant de largesses exagérées, d'abus et de fraudes que de l'augmentation du prix de la vie. Cette ascension est donc injustifiée pour partie.

c) *Dépenses sociales.*

L'ascension de ces dépenses ne reflétait, jusqu'en 1925, que la hausse du coût de la vie. Mais de 1925 à 1929, les dépenses devaient doubler et, en 1930 elles atteignaient presque deux fois celles de 1929, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant, indiquant par année le volume global des dépenses du ministère du Travail et des services d'assistance, d'hygiène et de prévoyance sociale :

ANNÉES	CRÉDITS en millions de francs.
1913	106,7
1920	153
1925	635
1926	810
1927	887
1928	958
1929	1.234
1930	2.009

Cet accroissement des crédits traduit non seulement l'augmentation des frais de personnel, mais surtout des dépenses d'assistance.

En 1913, le budget ne faisait état d'aucun crédit pour les allocations aux femmes en couches et aux mères qui allaitaient leurs enfants, pour les encouragements à la natalité,

pour l'assistance aux familles nombreuses et aux veuves privées de ressources. En 1927, les crédits concernant la natalité et les familles nombreuses se sont élevés, crédits supplémentaires compris, à 230 millions. Ils devaient atteindre, dans le budget de 1930-1931, 475 millions, la plus grosse part de cette augmentation résultant de la loi de finances de 1929 triplant les allocations des femmes en couches et relevant les allocations nationales aux familles nombreuses. Cette augmentation des dépenses tient aussi aux subventions considérables accordées pour la construction d'habitations à bon marché, qui atteignaient 150 millions de francs en 1929 et en 1930.

En outre, les assurances sociales, dont le principe fut voté le 5 avril 1928, rectifié par les deux lois des 5 août 1929 et 30 avril 1930, et mises en application le 5 juillet 1931, sont responsables de l'élévation des dépenses sociales depuis 1930. Au reste, si élevés que soient les chiffres ci-dessus mentionnés, ils ne traduisent que le début d'une évolution qui sera suivie avec plus de détails dans les chapitres ultérieurs.

Enfin, l'évolution des masses de dépenses était largement influencée par l'élévation des recettes de la période correspondante, qui rendait prodigues gouvernements et législateurs.

B. — RECETTES.

L'évolution des recettes de juillet 1926 à la fin de 1930 peut se résumer en quelques mots : Les mesures fiscales adoptées en août 1926 donnent au budget des recettes susceptibles d'assurer son équilibre ; l'essor économique provoque d'autre part des plus-values s'accroissant chaque

année, de sorte qu'il devient bientôt nécessaire, pour rétablir l'équilibre, de pratiquer une large politique de dégrèvements.

Le tableau suivant¹ donnera une vue d'ensemble de cette marche ascendante, en même temps qu'il fera apparaître pour les produits indirects, les plus-values réalisées :

Ce tableau appelle diverses observations. Il montre, non seulement l'ascension des recettes votées, mais aussi des plus-values observées, et fait état des recettes de la Caisse Autonome d'Amortissement, créée par la loi du 7 août 1926.

La loi capitale en matière de recettes est celle du 3 août 1926, qui a constitué un effort fiscal sans précédent dans l'histoire de nos finances publiques.

L'exposé des motifs du projet énonce les trois moyens que doit employer le Parlement pour la restauration du crédit intérieur : parachever l'équilibre budgétaire ; entreprendre immédiatement l'amortissement de la dette publique ; voter les mesures indispensables pour attirer et retenir en France les capitaux.

Pour arriver à ce triple résultat, deux préoccupations essentielles retinrent l'attention du président Poincaré : adapter le taux des impôts à perception immédiate à la dépréciation de la monnaie et faire rentrer en France les capitaux exportés. Il était en effet certain qu'il fallait à tout prix, devant une situation désespérée, faire rendre au maximum les impôts susceptibles d'être productifs et inciter, par tous les moyens, les détenteurs de capitaux expatriés à réintroduire en France leurs avoirs. Voulant la

1. Chiffres extraits de l'exposé des Motifs du projet de budget pour l'exercice 1931-1932, p. 48.

EXERCICES	CONTRIBUTIONS directes (rôles émis).	PRODUITS INDIRECTS ET MONOPOLES (non compris les diverses exploitations).			RECETTES postales télégraphiques et téléphoniques.	RECETTES de la Caisse autonome d'amortissement.	TOTAL GÉNÉRAL des recettes (total des colonnes 2, 4, 6 et 7).
		Évaluations.	Recouvrements.	En plus aux recouvrements.			
1	2	3	4	5	6	7	8
	francs.	francs.	francs.	francs.	francs.	francs.	francs.
1926 ²	6.750.685.800	27.280.238.000	29.634.892.600	2.354.654.600	2.441.487.000	1.017.614.500	39.844.679.900
1927 ²	9.246.223.800	28.483.251.530	29.648.671.300	1.165.419.770	2.699.951.400	6.141.758.300	47.736.604.500
1928 ²	9.156.003.200	29.798.079.200	33.178.868.200	3.380.888.900	2.795.405.000	6.869.405.000	51.999.872.900
1929 ¹	10.181.546.800	29.365.245.000	35.959.395.000	6.594.150.000	2.968.381.000	7.812.825.670	56.922.148.470

1. Douze mois.

2. Douze mois et période complémentaire.

1. Douze mois.

2. Douze mois et période complémentaire.

fin, Poincaré employa les moyens, dussent parfois en souffrir les grands principes.

Pour adapter le taux des impôts à la dépréciation de la monnaie, la loi de 1926 autorisa notamment le Gouvernement à réajuster tous les droits spécifiques dans la limite de six fois le taux d'avant-guerre. La taxe sur le chiffre d'affaires, auparavant variable, suivant les professions, était désormais uniformisée au taux de 2 p. 100 ; la taxe à l'exportation, variable suivant les matières, à celui de 1,30 p. 100. En outre, les impôts sur les transports et les droits sur les automobiles étaient considérablement relevés. Cette loi augmentait d'autre part le taux des impôts directs, de la taxe sur le revenu et des droits de transmission des valeurs mobilières, et créait une taxe sur la première mutation des immeubles, au taux léonin de 7 p. 100. Enfin, elle majorait de 5 p. 100 l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux.

Pour faire rentrer les capitaux exportés, la loi réformait le régime successoral. Les grosses successions bénéficièrent de réductions de taux extrêmement sensibles, allant, dans un cas, jusqu'à la moitié de la somme perçue, Au contraire, les successions modestes, non susceptibles d'exportation, se voyaient infliger des relèvements de taxes. Enfin, dans le même esprit, le taux de l'impôt général sur le revenu était réduit de moitié.

A l'inverse des mesures précédentes, ces dernières ne se préoccupèrent donc plus du rendement, qui ne devait être amélioré que dans l'avenir, mais uniquement de l'effet psychologique. Elles furent violemment critiquées et ne le méritaient cependant pas. Si elles encourageaient au point de vue technique quelques reproches, il convient de remarquer en effet qu'elles mettaient fin, d'autre part, à de véri-

tables actes de spoliation des grosses fortunes. Enfin, leur succès fut éclatant et les bienfaits qu'elles procurèrent à la nation entière suffiraient à les justifier.

La critique n'épargna pas non plus la première série de mesures. On prétendit qu'elles infligeaient aux producteurs un fardeau dont l'incidence, s'ajoutant à celui de la stabilisation, se révélait, au premier chef, anti-économique. Ce reproche ne vaut pas mieux que le précédent. Jamais, en effet, le commerce et l'industrie ne furent aussi florissants qu'à l'époque où ils supportaient les charges totales des lois de 1926. Si les recettes devenaient trop abondantes, il n'était pas nécessaire et fatal de gaspiller les plus-values et il était facile de réaliser des dégrèvements. Ces derniers avaient d'ailleurs été prévus par les auteurs de cette fiscalité et furent en outre pratiqués.

Premiers dégrèvements. — L'œuvre des dégrèvements fut amorcée par la loi de finances du 30 décembre 1928, qui éleva notamment de 7.000 à 10.000 francs le montant du revenu exonéré dans les cédules des traitements et salaires, des bénéfices industriels et commerciaux, et en matière d'impôt général sur le revenu.

L'effort ainsi ébauché devait se poursuivre largement au cours de l'année 1929, à mesure que les plus-values constatées dans le rendement des impôts faisaient apparaître la possibilité de dégrever le contribuable, sans pour cela compromettre la solidité de l'équilibre budgétaire. C'est ainsi que furent votés les dégrèvements de la loi du 30 mars 1929, puis ceux de la loi du 31 juillet 1929, anticipant ceux compris dans le projet de budget de l'exercice 1930. Viennent ensuite les lois des 10 août et 29 décembre 1929 ; enfin celles du 31 mars et du 16 avril 1930.

Ces dégrèvements forment le total imposant de 5.876 millions et demi, savoir ¹ :

Loi du 30 décembre 1928	169 millions.
Loi du 30 mars 1929	16 —
Loi du 30 juillet 1929	1.194 —
Loi du 10 août 1929	10 —
Loi du 27 novembre 1929	84 —
Loi du 29 décembre 1929	1.461 —
Loi du 31 mars 1930	161 —
Loi du 16 avril 1930	757 —
Loi du 26 avril 1930	<u>2.024,5</u> —
	5.876,5 millions.

Par grandes catégories d'impôts, la décomposition de cette somme s'établit ainsi :

Budget général.

Contributions directes	1.035 millions.
Enregistrement et timbre (sauf ve-	
leurs mobilières	348 —
Valeurs mobilières	1.522,5 —
Impôts indirects	<u>2.131</u> —
Total pour le budget général. . .	5.036,5 5.036,5

Budget de la Caisse autonome d'amortissement.

Taxe à la première mutation	380 millions
Droits de succession	<u>460</u> —
Total pour le budget de la	
Caisse autonome	840 840
Total général	<u>5.876,5</u>

Telle fut l'œuvre des Pouvoirs publics en faveur de l'allègement des charges de la Nation ; elle a définitivement réduit les recettes normales et permanentes de nos budgets d'une sommes à peu près égale au montant des plus-values constatées en 1929 et a effacé, dans bien des cas, les consé-

1. Chiffres extraits de l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1931-1932.

quences rigoureuses des mesures que le salut des finances publiques avait imposé en 1926.

Il semble donc qu'en définitive jamais le président Poincaré, ni ses successeurs, n'ont méconnu la nécessité de ne pas surcharger inutilement le contribuable français. Il y eut, certes, des plus-values mais elles étaient dues, non pas à un excès de la fiscalité, mais bien plutôt à une prospérité économique, dont on ne peut que souhaiter le retour.

C. — TRÉSORERIE ET DETTE PUBLIQUE

Lorsque le président Poincaré prit le pouvoir, la situation de la Trésorerie était catastrophique. La marge disponible sur le compte « avances à l'État » à la Banque de France s'élevait à un million. Pour faire face à l'échéance de juillet, il fallut recourir à des mesures exceptionnelles. La Banque de France acheta au Trésor, pour 771 millions de francs, le reliquat du fonds Morgan ; le Gouvernement fit escompter par la Banque 88 millions d'effets qu'il avait en portefeuille. Enfin, il sollicita les Banques de présenter à l'escompte de l'Institut d'Émission 930 millions de papier, dont le produit fut consacré à l'achat de Bons

La reprise des souscriptions aux Bons et les recouvrements budgétaires permirent de faire face aux échéances suivantes. Pour assurer l'avenir, Poincaré entreprit, en matière de Trésorerie, une œuvre de reconstruction profonde. Son premier acte fut de séparer soigneusement Trésorerie et gestion de la Dette flottante, par la création d'une Caisse autonome d'amortissement.

Observant cette même distinction, nous envisagerons séparément la Trésorerie et la Dette publique.

1^o Trésorerie

L'examen de la Trésorerie, de 1926 à 1930, révèle une aisance continue et de plus en plus grande, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant, donnant une situation trimestrielle en millions de francs.

DATES	—	DISPONIBI- LITÉS	RECETTES	EN CAISSE	TOTAL des disponi- bilités (2) (total des col. 1, 2, 3).
		du Trésor à la Banque de France 1.	de la Caisse centrale non encore passées en écritures.	en devises à l'étranger C/valeur en frs au cours moyen des changes du mois.	
		1	2	3	4
1925	31 décembre.	3.060	—	345	3.405
	31 mars. . .	2.006	—	178	2.184
1926	30 juin . . .	1.173	—	250	1.423
	30 septembre	1.275	—	1.831	3.106
	31 décembre .	1.047	—	6.236	7.283
	31 mars . . .	8.225	—	4.858	13.083
1927	30 juin . . .	9.575	—	3.778	13.353
	30 septembre.	5.972	—	3.854	9.286
	31 décembre .	6.239	—	4.059	10.298
	31 mars . . .	6.343	—	3.457	9.800
1928	30 juin . . .	4.317	—	3.926	8.243
	30 septembre.	7.382	149	4.347	11.878
	31 décembre .	6.743	418	7.827	14.988
	31 mars . . .	5.533	709	9.256	15.498
	30 juin . . .	4.963	826	10.205	15.994
1929	30 septembre.	6.893	121	10.592	17.606
	31 octobre . .	7.812	306	10.749	18.867
	31 décembre .	7.280	376	7.286	16.942

Enfin, le 5 février 1930, au cours d'un exposé fait à la Commission des Finances de la Chambre des députés,

1. Jusqu'au 31 mars 1928 les disponibilités du Trésor à la Banque de France étaient représentées par la marge disponible entre le maximum légal des avances de l'État et le montant des avances effectivement prélevées. Depuis le 30 juin 1928, ces disponibilités sont constituées par le solde créditeur du compte courant du Trésor.

2. Ces chiffres ne font pas état des encaisses des comptables ; celles-ci constituent en effet un fonds de roulement, que l'on peut considérer comme à peu près constant et qui ne fait pas l'objet de déterminations périodiques.

M. Henry Chéron, alors ministre des Finances, indiquait le détail des ressources de Trésorerie au 31 janvier 1930. Ces ressources étaient les suivantes :

Compte courant du Trésor à la Banque . . .	7.687 millions.
Recettes versées à la Banque et non encore passées en comptabilité.	293 —
Devises étrangères.	10.020 —
Total.	18.000 millions.

Ce chiffre de 18 milliards devint historique, et c'est celui que l'on cite toujours lorsque l'on parle du « Trésor du Père Gaspard ».

A la suite d'une demande de renseignements émanant de la Commission des Finances du Sénat, sur la provenance de ces sommes, le ministre des Finances répondit que les divers éléments de ces augmentations pouvaient se répartir en trois catégories :

- Recettes provenant des versements de l'Allemagne et non affectées à des dépenses déterminées ;
- Excédents budgétaires ;
- Opérations de Trésorerie proprement dites.

a) *Versements de l'Allemagne.* — L'excédent des versements de l'Allemagne sur les dépenses, en règlement desquelles ils étaient affectés, était approximativement de 1.100 millions.

b) *Excédents budgétaires.* — Les méthodes employées pour suivre la marche des recettes et des dépenses de l'État ne permettant pas de déterminer, avant un délai de plusieurs années, les résultats définitifs d'un exercice, le Ministre ne pouvait fournir qu'une approximation très relative. En se basant sur la différence constatée entre le montant des recettes et celui, non pas des dépenses réelles

(qui ne pourraient être connues qu'à la clôture des exercices considérés), mais des crédits ouverts et en tenant compte des crédits sur exercices clos, on pouvait estimer que les excédents budgétaires, pour les trois dernières années, ressortaient respectivement à :

Exercice 1926	781 millions.
— 1927	Néant
— 1928	3.236 millions.
Pour l'année 1929, l'excédent provisoire avec les plus-values du mois d'octobre, était de	5.740 —
La Trésorerie détenait donc environ	9.757 millions.

d'excédents budgétaires, d'où il fallait retrancher 1.490 millions déjà versés en acompte à la Caisse autonome, soit en définitive : 8.250 millions.

c) *Solde créditeur des opérations de Trésorerie proprement dite.* — La différence, entre le montant global de l'augmentation des disponibilités du Trésor, au cours de la période allant du 31 décembre 1925 au 31 octobre 1929, et les sommes des deux éléments de recettes qui viennent d'être examinés, était constituée par le solde créditeur des opérations effectuées par la Trésorerie du 1^{er} janvier 1926 au 31 octobre 1929.

Suivait alors la liste de quelques-unes de ces opérations mais non de leur ensemble, ce qui était bien regrettable, car c'était là le point intéressant.

Sur de nouvelles indications et de nouvelles instructions, la Direction du Mouvement général des fonds reprit l'étude de la question. Dans les derniers jours de février 1930, les écritures centralisées et les comptes dépouillés des opérations de Trésorerie qui s'étaient déroulées depuis le milieu de 1926 aboutissaient à la conclusion inattendue que les opérations de Trésorerie du 30 juin 1926

au 31 décembre 1929 s'équilibraient non à 9.500 millions, mais seulement à 512 millions près. Les recettes de trésorerie, dans cette période, s'élevaient à 101.959 millions et les dépenses à 101.447 millions.

Les chiffres sont éloquentes et il est inutile d'insister sur le désordre des comptes publics et sur la médiocrité d'une comptabilité permettant de pareilles erreurs.

Le problème n'est d'ailleurs pas encore résolu aujourd'hui. En 1930, la Commission des Finances en donnait la solution suivante :

1° Au 30 juin 1926, il y avait peut-être retard dans les recouvrements budgétaires. Le Trésor fit alors des avances au budget et l'équilibre ne fut rétabli qu'après coup. L'excédent budgétaire de 1926, au 1^{er} juillet, avait été ainsi supérieur à l'excédent de Trésorerie qu'accusait le rapprochement des recouvrements et des consommations de crédits à la même date. Les crédits étaient normalement engagés alors que les recettes subissaient à cette époque un retard anormal.

2° Inversement, au 31 décembre 1929, la plupart des rentrées budgétaires étaient d'ores et déjà effectuées, alors que beaucoup de dépenses, pour des sommes considérables, n'étaient ni payées, ni même mandatées. On peut donc considérer qu'à la fin de l'année civile 1929, l'excédent de Trésorerie était de beaucoup plus élevé que ne le serait un excédent budgétaire définitif établi à la même date. Et la Commission fixait cet excédent provisoire à 6 milliards et demi.

Il ne nous appartient pas de résoudre cette énigme ce qui, du reste, sortirait du cadre de ce travail. Il est vraisemblable que les comptes fournis étaient entachés d'erreurs, mais il est cependant indiscutable que les comptes du

Trésor présentaient bien un crédit de 18 milliards. Les travaux les plus récents semblent révéler que les déficits des budgets d'après-guerre étaient moins graves qu'on ne le croyait tout d'abord et les plus-values de 1926 à 1930 plus importantes qu'on ne le pensait.

Qu'il nous suffise de remarquer :

1° Que l'excédent des budgets de 1926 à 1930 révèle des excédents de recettes importants ;

2° Que sur ces excédents, dont la totalité était affectée à la Caisse Autonome d'Amortissement, 1.490 millions seulement lui avaient été versés au 31 octobre 1929.

L'aspect de la Trésorerie est donc bien différent pendant cette période de 1926 à 1930 et pendant la période précédente. Le Trésor n'a plus alors à sa charge les dépenses permanentes que lui infligeaient les déficits budgétaires. Il remplit seulement son rôle de banquier du budget pendant la période des basses eaux et recueillant des excédents budgétaires s'accroissant chaque année, il n'a plus besoin de recourir au crédit public, même pendant les quelques mois où se ralentissent les rendements.

2° Dette publique.

Créée par la loi du 7 août 1926, la Caisse Autonome d'Amortissement de la Dette publique a reçu, comme mission première et essentielle, de gérer les Bons de la Défense nationale à très court terme. Elle a été chargée d'autre part d'amortir la dette consolidée et la dette à court terme.

Le 1^{er} octobre 1926, elle prenait en charge 46.855.862.400 francs de Bons de la Défense nationale, se décomposant de la façon suivante :

34.196 millions de Bons à 1 an.			
4.337	—	—	à 6 mois.
3.454	—	—	à 3 mois.
4.869	—	—	à 1 mois.

A ces chiffres, s'ajoutaient : 1.312.013.400 francs de Bons du Trésor à moins d'un mois.

La première opération de la Caisse, tendant à la fois à asseoir son crédit et à consolider une partie des Bons de la Défense nationale, fut l'émission d'un emprunt de trois milliards, en obligations à long terme, souscrites contre remise des Bons de la Défense. Cet emprunt ayant parfaitement réussi, la Caisse Autonome entreprit aussitôt, après l'aménagement des échéances des Bons de la Défense.

A cet effet, elle limita, puis suspendit, les émissions de Bons à un mois, ensuite celles des bons à trois mois, à 6 mois, enfin à un an et émit des Bons d'un type nouveau à deux ans. Ces opérations, heureusement poursuivies, permirent de supprimer complètement les Bons de la Défense nationale à moins de deux ans, ainsi que le montre le tableau suivant ¹ :

NATURE DES BONS	VOLUME DE LA CIRCULATION			
	au 1 ^{er} oct. 1926.	au 31 déc. 1927.	au 31 déc. 1928.	au 31 déc. 1929.
	Millions de francs.			
Bons de la Défense Nationale				
à 1 mois	4.869	6	«	»
à 3 mois	3.454	5	»	»
à 6 mois	4.337	32	»	»
à 1 an.	34.196	18.244	»	»
Bons du Trésor à moins d'un an .	1.312	20	»	
Bons de la Défense nationale				
à 2 ans	»	25.177	35.665	28.491
Total.	48.168	43.484	35.665	28.491

1. Extrait de l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1930-1931.

Bien entendu, cette réduction du montant des Bons de la Défense nationale en circulation ne traduit pas une réduction correspondante de la Dette publique. Elle ne provient que pour une part d'amortissements, l'autre portion étant le résultat de transformations de Bons en titres à long terme.

Le tableau ci-après, complément du précédent, donne le détail de ces opérations ¹ :

DATE des émissions.	TITRES de remplacement offerts.	CAPITAL nominal des Bons transférés.	TAUX nominal.	TAUX réel.
		Millions.	P. 100.	P. 100.
Octobre 1926.	Obligations 6 % Caisse autonome	3.013	6	8,11
Mai 1927.	Rentes 6 % amortissables	7.455	6	6,98
Juillet 1927.	Obligations du Trésor 6 % amortissables	279	6	6,72
Mai 1928.	Rentes 5 % amortissables	2.472	5	5,66
Février 1929.	Obligations 4,5 % Caisse autonome	5.357	4,50	5,03
	Total	18.576		

Ce tableau, qui fait apparaître le montant considérable des Bons consolidés, témoigne aussi du souci apporté par la Caisse d'amortissement à ne pas accroître sa charge globale d'intérêts. Cette dernière, qui atteignait 2.444 millions en 1927, descendait à 2.230 millions en 1928 et à 1.732 millions en 1929.

Pour remplir son rôle, la Caisse avait été dotée constitutionnellement de ressources de diverses natures. Les unes étaient affectées, par priorité, au paiement des intérêts des Bons de la Défense nationale et des titres de remplacement : Produit net du monopole des tabacs et crédit budgétaire, qui devait compléter les ressources en cas d'in-

1. Extrait de l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1930-1931.

suffisance. Les autres : taxes complémentaires sur la première mutation, taxe successorale et droits de mutation par décès, contributions volontaires, etc..., étaient plus spécialement affectées à l'amortissement.

Primitivement, la Caisse ne pouvait faire porter son effort de réduction du capital nominal de la Dette publique que sur les Bons de la Défense et les titres de remplacement, ainsi que sur les titres de rentes qui lui étaient remis en paiement de taxes. Mais l'article 96 de la loi du 30 décembre 1928 a étendu ses pouvoirs et lui a donné la faculté de concourir, par voie de rachats en Bourse, à l'amortissement des rentes et valeurs du Trésor et du Crédit national, et d'échanger des titres de rentes 3 p. 100 contre des titres de rentes viagères.

D'autre part, en exécution de conventions spéciales (23 juin 1928), la Caisse a pris en charge l'amortissement des Bons du Trésor escomptés pour avances de l'État à des Gouvernements étrangers.

Répondant à ces obligations, la Caisse a effectué, depuis le 1^{er} octobre 1926, des amortissements d'un montant total s'élevant en 1930, à la veille de la crise, en valeur nominale, à 8.297 millions, répartis de la façon suivante ¹ :

1^o Dette prise en charge par la Caisse d'amortissement :

Bons pris en charge et titres de remplacement.	2.301.454.163,80	
Bons de caisse (Bons escomptés pour avances à l'État).	318.447.532,79	
Bons de la Défense nationale non pris en charge par la Caisse d'amortissement	161.656.067,65	
Total.	2.781.557.764,24	2.781.557.764,24

1. Chiffres extraits de l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1930-1931.

Report. 2.781.557.764,24

2° Dette de l'État :

Rentes rachetées.	5.481.401.895	
Contributions volontaires, paiements de taxes effectués en rentes, valeurs du Trésor. . . .	90.158.724,71	
Rentes 3 % échangées contre des titres de rente viagère.	7.058.066,67	
Total	5.515.618.686,38	5.515.618.686,38
Total général.		8.297.176.450,62

Ces chiffres traduisent l'effort d'amortissement fourni par la Caisse en 1930. A cette époque, l'œuvre de consolidation était déjà terminée ; la dette flottante ne présentait plus alors aucun danger pour le Trésor. La dette à court terme était consolidée elle aussi. Les titres de remplacement étant amortissables en 10, 15, 50 et 55 ans, on pouvait espérer que cette dette finirait par s'éteindre graduellement, au moyen des annuités budgétaires.

Mais, si l'on veut apprécier dans son ensemble le résultat de la politique suivie par la Caisse autonome, il faut examiner les répercussions de cette politique sur la dette publique globale. Cette dernière, abstraction faite de la dette viagère dont nous avons étudié l'évolution en son temps, présente, du 30 juin 1926 au 31 décembre 1930, une régression de près de 36 millions, ainsi qu'en témoigne les tableaux ci-après :

Première période :

Du 30 juin 1926 au 31 décembre 1928.

	30 JUIN 1926	31 DÉC. 1928	DIFFÉRENCES
	En millions de francs.		
Dette extérieure (commerciale)	14.259	7.107	— 7.152
Dette perpétuelle	101.668	101.788	+ 120
Dette amortissable	50.738	104.466	+ 53.728
Dette à moyen terme	37.282	22.077	— 15.205
Dette flottante	101.309	44.565	— 56.744
Dette P. T. T.	»	2.244	+ 2.244
Totaux.	305.256	282.247	— 23.009

Cette diminution de 23.009 millions provient, jusqu'à concurrence de 15.350 millions, de la réforme monétaire de juin 1928, qui abandonnait au Trésor le bénéfice de la réévaluation de l'encaisse-or de la Banque de France.

Seconde période :

Du 31 décembre 1928 au 31 décembre 1930.

	31 DÉC. 1928	31 DÉC. 1930	DIFFÉRENCES
	Eu millions de francs.		
Dette extérieure	7.107	4.906	— 2.201
Dette perpétuelle	101.788	95.778	— 6.010
Dette amortissable	104.466	106.324	+ 1.858
Dette à moyen terme	22.077	22.075	— 2
Dette flottante	44.565	37.560	— 7.005
Dette P. T. T.	2.244	2.704	+ 460
Totaux.	282.247	269.347	— 12.900

Cette différence de 12.900 millions provient, en majeure partie, des amortissements de la Caisse autonome. Ainsi, qu'il s'agisse de la consolidation opérée de juin 1926 à décembre 1928, ou de l'amortissement réalisé de janvier 1929 à décembre 1930, les résultats obtenus par la Caisse présentent le caractère, non d'un succès, mais d'un triomphe. Et, cependant, la création de cette Caisse fut âprement discutée. En théorie, elle présente, en effet, des mérites et des défauts, comme toute entreprise humaine d'ailleurs. C'est la gloire du président Poincaré de n'avoir pas écouté les esprits timorés, d'avoir négligé certains petits défauts techniques et de s'être résolument placé sur le terrain psychologique. Le pays répondit à ses vœux et son œuvre sauva, non seulement le franc, mais aussi les finances nationales et la France toute entière.

PREMIÈRE PARTIE

1930 - 1932

L'accroissement des dépenses budgétaires, dont nous venons de suivre l'évolution avant la crise, se poursuivra encore dans les budgets des exercices 1930-1931 et 1932, à un rythme ralenti, il est vrai. Nous avons vu que 13 milliards d'augmentation de dépenses étaient imputables aux trois budgets excédentaires de 1927, 1928, et 1929 ; 3 milliards seulement le seront aux budgets de 1930-1931 et 1932. Cette dernière somme ne paraît pas exagérée si l'on considère que l'accroissement des recettes ne souffrait pas alors de graves moins-values. Malheureusement, les crédits supplémentaires, auxquels ne correspondait aucune recette, provoquèrent des déficits d'exécution sans cesse croissants, qui devaient absorber, et au delà, les disponibilités que détenait encore le Trésor en 1930.

§ I

DÉPENSES

L'accroissement des dépenses, de 1930 à 1932, résulte, pour la majeure partie, de plus-values réalisées antérieurement et le législateur a moins provoqué cette progression qu'il ne l'a subie.

A. — BUDGET DE 1931-1932

L'exposé des motifs du projet de budget de 1931-1932 invitait l'opinion publique, et surtout le Parlement, à être désormais modéré dans les dépenses. Le ministre du Budget déclarait que les plus-values constatées depuis 1926 avaient un caractère artificiel, explicable par le résultat de la dévaluation monétaire. Il prévoyait toutes les conséquences de la crise prochaine et il engageait le Parlement à ne pas pratiquer une politique de facilité. Dès le mois d'août 1930, les propositions de dépenses, présentées par les différents Ministères, étaient l'objet d'ajustements sévères après étude minutieuse de chaque budget.

La loi de finances du 31 mars 1931 ouvrait des crédits de 50.640 millions $1/2$ pour l'exercice 1931-1932, et l'accroissement n'était en apparence, sur le budget précédent, que de 240 millions ; mais il convenait d'y ajouter la somme de 1.900 millions, distraite du budget, et dont on avait grevé les ressources de la Caisse autonome.

Convention du 12 septembre 1930 avec la Caisse autonome d'amortissement.

La convention du 12 septembre 1930 mettait en effet à la charge de la Caisse autonome, à partir du 1^{er} avril 1931, date d'ouverture du nouvel exercice, « les dépenses relatives à l'amortissement de la plus grande partie de la dette contractuelle qui, antérieurement, était supportée par le Budget de l'État ¹ ».

Cette Convention avait pour but de diminuer de près de deux milliards les crédits de la dette publique et de les faire supporter par la Caisse d'amortissement. C'était donc un véritable expédient pour parfaire l'équilibre budgétaire. C'était, en outre, un précédent fâcheux, qui ne tarderait pas à être invoqué. On pourrait d'ailleurs discuter la légalité de cette mesure.

Le Gouvernement prétendait cependant que si le législateur de 1926 avait voulu entourer de garanties spéciales l'existence même de l'organisme autonome, chargé de gérer l'ancienne dette flottante et d'en assurer l'extinction progressive, et s'il lui avait assuré dans ce domaine et par la voix d'un texte constitutionnel une dotation minima que les résultats acquis jusqu'à ce jour avaient d'ailleurs largement dépassé, il n'avait pas fixé d'une manière rigide ni la nature ni l'emploi des ressources dont bénéficiait la Caisse. C'est ainsi qu'au cours des années précédentes, la Caisse avait été associée, soit par des conventions, soit par des lois ordinaires, à la politique financière de l'État. Le Gouvernement ajoutait qu'il n'aurait pas recouru à cette solution s'il avait pu craindre qu'elle pût compromettre la

1. Rapport du Conseil d'Administration de la Caisse autonome d'amortissement.

continuation et l'achèvement de l'œuvre entreprise par la Caisse, mais il remarquait que cette œuvre de consolidation était réalisée dès 1928 et que l'effort d'amortissement par voie de rachats en Bourse fourni depuis deux ans avait été tel que dès maintenant les grandes opérations de conversions étaient possibles et que la Caisse n'avait plus désormais qu'à maintenir une situation acquise...

Enfin, il faisait remarquer que la loi du 7 avril 1930 venait d'attribuer à la Caisse le produit net de la mobilisation des annuités inconditionnelles du plan Young et que, de ce fait, cet établissement avait encaissé 3.257 millions de francs.

Il convient de noter que toute la fraction d'intérêt des annuités versées par l'État aux particuliers ou aux établissements prêteurs restait intégralement à la charge du budget annuel, la Caisse n'ayant à supporter que la part des annuités relatives à l'amortissement.

Par ailleurs, le budget conservait la charge totale (intérêts et amortissement) des emprunts amortissables contractés pour l'exécution de travaux publics et d'œuvres sociales dont le programme était en cours ; tels la construction d'habitations à bon marché ou les travaux d'électrification des campagnes. Les Pouvoirs publics n'avaient pas voulu, en effet, grever les budgets futurs de la Caisse, de charges qui auraient pu aller en s'accroissant d'autant plus vite que le Gouvernement ou le Parlement, en fixant l'importance annuelle de ces travaux et celle des emprunts qui en assuraient le paiement, n'auraient plus été retenus par les frais qu'aurait constitué l'obligation d'ouvrir des crédits correspondants dans le budget.

Entourée de ces précautions, cette opération pouvait se justifier en elle-même, et mieux valait éviter un emprunt

à taux élevé qu'amortir un emprunt à taux moins lourd. Ce que l'on peut critiquer, c'est la manque d'esprit de suite des actes postérieurs du Gouvernement. Depuis deux ans, la Caisse procédait à de très importants rachats en Bourse de fonds d'État, suivis de l'annulation immédiate des titres rachetés, ce qui avait pour double effet de fortifier le crédit public en provoquant la hausse des cours, et de rendre plus aisée la conversion des valeurs du Trésor aux dates prévues de l'année 1931. Si la Caisse devait prendre en charge deux milliards d'amortissement, son action sur le marché des rentes risquait de devenir trop faible. Aussi, le Conseil d'Administration de la Caisse d'amortissement avait-il pris soin de déclarer, lorsqu'il accepta la convention du 12 septembre : « que tout retard dans la réalisation de ces opérations risquerait d'apporter un trouble profond dans l'aménagement des ressources de la Caisse et de compromettre le succès des dites opérations. C'est pourquoi nous estimons comme vous qu'elles devraient être accomplies dès qu'elles seront devenues légales et que les conditions techniques de leur exécution seront réalisées. »

Or, dès janvier 1931, ces deux conditions étaient réalisées et le 4 p. 100 dépassait le pair, ayant coté 102,60 en liquidation du 15 décembre 1930.

Le marché escomptait d'ailleurs cette conversion de tous les fonds d'État, qui aurait pu alors être effectuée au taux réduit de 4 p. 100. Le Gouvernement semblait également disposé à y procéder et le ministre des Finances avait déjà préparé un projet dans ce sens ; mais, lorsque la question fut posée au Conseil des Ministres, elle avait déjà soulevé, dans divers groupes de la Chambre, une certaine hostilité. L'aile droite, manquant de courage, prétendait qu'il ne fallait pas porter préjudice aux intérêts des ren-

tiers au cours d'une période trop rapprochée des élections générales d'avril 1932. L'opposition de gauche, non moins opportuniste, ne s'inquiétant guère des rentiers mais voulant se faire attribuer le mérite d'une opération brillante et facile, déclarait ouvertement que si elle était au pouvoir elle ferait la conversion, mais qu'elle voterait contre, si elle était proposée par ses adversaires politiques. Ce n'était pas la première fois que le Parlement laissait ses intérêts particuliers primer l'intérêt général et le Gouvernement, craignant un échec, ajourna la conversion qui aurait permis de réaliser, au taux de 4 p. 100, une économie d'environ deux milliards, sans arrêter le mouvement de hausse des cours.

Ainsi, au lieu de chercher, par un procédé légal, à comprimer les masses de dépenses, on continua à augmenter au contraire les charges des contribuables et, malgré les deux milliards de dépenses transférés à la Caisse d'amortissement, le budget de 1931-1932 présentait un chiffre de crédit supérieur à celui de 1930-1931.

Analyse des dépenses.

Prises dans leur détail, les dépenses votées pour l'exercice 1931-1932 traduisent, non pas le désir de créer de nouvelles charges, mais de répondre à des besoins inéluctables.

On peut même y noter quelques réductions de crédits. La principale figure au budget des finances et résulte de la politique d'amortissement suivie au cours des précédentes années. Les rachats de rentes effectués par la Caisse autonome d'amortissement et le remboursement sur les ressources de la Trésorerie de l'emprunt 1928-1968, contracté aux États-Unis, libérait le budget d'une charge

d'environ 330 millions. Par ailleurs, la mise en application de la loi sur les Assurances sociales permettait de réduire de 62 millions les crédits inscrits au ministère de la Santé publique pour le service de l'allocation aux femmes en couches et des primes d'allaitement, pour l'assistance aux familles nombreuses et aux veuves privées de ressources, et pour l'assistance médicale gratuite. Enfin, la réduction progressive des services des régions libérées se traduisait par une économie de 14 millions. Dans d'autres départements, la compression des dépenses permettait de compenser, dans une mesure plus ou moins large, les augmentations de crédits que l'application des lois votées obligeait à prévoir pour les divers Ministères.

Les seules augmentations importantes portaient sur des dépenses de caractère obligatoire. Le total en était d'ailleurs considérable : pour les seules dépenses civiles il atteignait environ 1.200 millions de francs, dont la moitié s'appliquait au service de la Dette. Les dépenses de la dette viagère étaient en augmentation d'environ 500 millions, cette augmentation portant, à concurrence de 158 millions, sur les pensions civiles et militaires d'ancienneté et ne formant que la continuation d'une évolution dont nous avons précédemment étudié les débuts. En outre, les dépenses nécessaires pour le service de l'allocation des combattants, qui avaient été évaluées, par les groupements représentant les associations d'anciens combattants, à 300 millions pour l'exercice 1930, s'élevaient, en réalité, à 480 millions, la charge de cette dette devant d'ailleurs s'élever chaque année, jusqu'à atteindre son maximum de 2.600 millions pour l'exercice 1949¹. Cette retraite cons-

1. Ces derniers chiffres sont extraits de l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1936, p. xxxix.

titue un exemple remarquable de mesure financière dange-reuse. Avant sa création, personne ne la réclamait ; une fois accordée, elle a fait l'objet de réclamations incessantes. Il semble cependant que du double point de vue de l'équité et de l'utilité, à l'aide duquel on a prétendu la justifier, elle prête à la critique.

Remarquons en effet, ainsi que le faisait M. Compeyrot dans un article de la *Revue Politique et Parlementaire* de 1933 que l' " on se trouve en présence d'un droit dont les raisons sentimentales ne devraient pourtant pas cacher qu'il se trouve en contradiction absolue avec les principes fondamentaux de la démocratie. Pendant un siècle, en effet, les partis avancés ont lutté pour que l « l'impôt du sang » soit un devoir universel et inéluctable du citoyen français. " D'autre part, la quotité extrêmement réduite de la retraite accordée (500 et 1.200 francs suivant l'âge) rend les mots de retraite ou de pension impropres à désigner une allocation d'un aussi faible montant. Il s'agit en réalité d'un don sans intérêt pour ceux qui ont d'autres moyens de subsistance, et d'une aumône nettement insuffisante, presque insignifiante, pour ceux qui ne pourraient compter que sur elle pour assurer leurs vieux jours.

Parmi les autres chefs d'augmentation des dépenses budgétaires citons :

— La réforme judiciaire, le rétablissement des Tribunaux et des prisons supprimés en 1926, entraînant un accroissement de dépenses de 30 millions.

— Le classement, dans la voirie nationale, de 40.000 kilomètres de routes départementales ou communales, réalisé par la loi de finances du 16 avril 1930 et entraînant une augmentation de dépenses de 145 millions pour l'exercice 1931-1932.

— La nouvelle échelle des traitements, nécessitant un crédit de 45 millions supplémentaires.

Enfin les dépenses des départements de la Défense nationale et des Colonies s'accroissaient de 748 millions par rapport aux dotations de 1930.

Ces crédits s'appliquaient aussi à des dépenses obligatoires. Pour le département de la Guerre, celles-ci étaient les conséquences des lois de réorganisation militaire. La réduction du service armé qui, disait l'exposé des motifs, « souligne la volonté pacifique de la France et allège les charges que le devoir militaire impose au pays », obligeait par contre, à consentir des sacrifices importants pour recruter un nombre suffisant de soldats de carrière et pour remplacer dans les corps de troupes et dans les services civils la main-d'œuvre militaire par du personnel civil. Au ministère de la Marine, on demandait les crédits nécessaires pour poursuivre suivant le rythme fixé par les lois de programme, l'exécution de constructions neuves et les installations accessoires antérieurement autorisées. En outre, les dépenses d'entretien croissaient avec le nombre d'unités en service.

Les augmentations de crédit demandées par le ministre de l'Air s'appliquaient, pour l'aviation commerciale, à son développement et, en ce qui concerne l'aéronautique militaire, à l'achat de matériel et au fonctionnement des établissements.

Ainsi, les dépenses militaires étaient la conséquence inévitable des lois de réorganisation et des lois de programmes alors en vigueur.

Les crédits ouverts pour les dépenses du budget général de l'exercice 1931-1932, par la loi du 1^{er} avril 1931 portant fixation de ce budget, s'appliquaient :

1° A la Dette publique pour.	20.540.066.199
2° Aux Pouvoirs publics pour.	114.900.000
3° Aux services généraux des Ministères pour	27.837.330.563
4° Aux Frais de régie, de perception et d'ex- ploitation des impôts et revenus publics pour	1.526.240.000
5° Aux remboursements, restitutions et non valeurs, pour.	621.972.500
	50.640.509.262
les crédits demandés par le Gouvernement ayant été de	50.398.167.185

B. — BUDGET DE 1932

La préparation du budget de l'exercice 1932 devait être plus laborieuse encore que celle du budget de 1931. Les Administrations réclamaient, à l'origine, près de 6 milliards de crédits de plus que l'année précédente, sur lesquels deux milliards correspondaient à l'application des lois sur les Assurances sociales et l'allocation du combattant. Les recettes diminuant et les dépenses augmentant, l'équilibre était impossible à réaliser sans création de nouveaux impôts ; mais ce budget étant voté à la veille même des élections, il ne pouvait être question d'affronter un électeur mécontent. Aussi, dût-on recourir aux expédients les plus divers. Ce budget, qualifié de « budget de transition » par ses auteurs eux-mêmes, donnait l'impression d'avoir été établi coûte que coûte et plutôt pour la forme. Il présentait deux caractéristiques remarquables. Il n'était équilibré qu'au moyen de recettes exceptionnelles et était établi seulement pour neuf mois, ce qui lui permettait de profiter du produit total des impôts directs d'une année, tout en ne supportant que les dépenses de trois trimestres. A l'aide de cet artifice, on masquait non

seulement le déficit mais un nouvel accroissement des dépenses publiques.

Retour aux anciennes dates de l'année financière.

Le projet, devenu la loi du 27 décembre 1929, disposait qu'à partir de l'année 1930 le budget de l'État serait voté pour l'année financière, qui commencerait le 1^{er} avril et se terminerait le 31 mars. Cette réforme, qui ne concernait d'ailleurs pas les collectivités publiques autres que l'État, avait pu être réalisée à la faveur de circonstances exceptionnelles. La loi avait résolu le problème de la période de transition, en prorogeant le budget de 1929 jusqu'au 1^{er} avril 1930. Cette méthode ne comportait aucune difficulté en ce qui concerne les crédits, qu'il suffisait d'augmenter d'un cinquième. De même, aucune disposition n'était à envisager pour les impôts perçus à raison de faits qui se produisent au jour le jour : contributions indirectes, douanes, enregistrement, taxe sur le chiffre d'affaires. Mais il n'en était pas de même pour les impôts directs qui frappent une situation considérée une fois pour toutes à un certain moment de l'année et taxée pour une période de douze mois seulement. Si l'on avait voulu doter ce cinquième trimestre, dont on allait alléger l'année 1929-1930, de ressources nouvelles provenant des impôts directs, il eût fallu majorer les contributions calculées seulement pour douze mois. Cette difficulté, qui aurait pu être considérable, les contribuables risquant alors d'avoir l'impression d'une augmentation d'impôts, put être écartée en raison de l'abondance de la Trésorerie. Grâce aux ressources du Trésor et à l'aide des autres recettes à attendre des impôts indirects, on pouvait traverser sans

difficulté la période de transition de trois mois, en attendant la nouvelle date du 1^{er} avril. De ce fait, les contribuables bénéficièrent d'une remise d'impôts directs de trois mois puisqu'ils ne payèrent pas de contribution pour la période allant du 1^{er} janvier au 1^{er} avril 1930. Ils devaient d'ailleurs perdre cet avantage en 1932, lors du retour aux anciennes dates, en payant douze mois d'impôts pour une année financière réduite à neuf mois. Avantage et perte furent au reste sans intérêt pratique : les versements au percepteur s'échelonnant d'une manière continue dans le cours des années, le contribuable ne s'est pas plus aperçu du sacrifice supplémentaire qui lui était demandé en 1932 que de la remise qui lui avait été offerte trois ans plus tôt. Sans entrer dans le détail théorique de la question, mais en remarquant qu'avantages et inconvénients de ce changement de dates étaient bien connus de tous, on peut estimer qu'à toutes les raisons d'ordre technique et pratique, longuement développées par le Ministre dans l'exposé des motifs du projet de budget de 1932¹ et qui ont amené ce retour à la pratique ancienne, il faut ajouter la préoccupation essentielle d'assurer le difficile équilibre du budget ainsi réduit à neuf mois en le faisant bénéficier du produit d'impôts directs calculés et prévus pour douze mois.

Si l'on remarque que ces deux budgets de quinze mois et de neuf mois forment un tout complet et que l'opération a consisté en fait à mettre en réserve, sur un budget en large excédent, une somme employée deux ans plus tard pour équilibrer un budget moins favorisé, on s'aperçoit qu'il n'y a là que l'application, au budget de l'État, d'une

1. Pour plus de détails, voir l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1932, p. XXXIX.

pratique, qui en matière commerciale, est éminemment recommandable.

Les dépenses n'étant donc prévues que pour trois trimestres, il devient nécessaire, pour les comparer à celles de l'exercice précédent, de les traduire sur une période de douze mois. Les crédits accordés au budget général pour neuf mois se décomposent ainsi :

1 ^o Dette publique.	16.364.311.026
2 ^o Pouvoirs publics.	90.676.000
3 ^o Services généraux des Ministères	22.777.596.505
4 ^o Frais de régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics . . .	1.373.683.541
5 ^o Remboursements, restitutions et non valeurs	491.234.680
Total.	<u>41.097.501.752</u>

Ce total correspond, pour une année entière de dépenses, à un montant de 53.430 millions ¹.

Rapproché du total des crédits de l'année précédente étant de 50.640 millions, ainsi qu'il a été dit plus haut, ce chiffre rectifié fait apparaître une augmentation de dépenses de 2.790 millions. De même que l'année précédente, cet accroissement de crédits était imposé au moins à concurrence de 1.800 millions, par des décisions antérieures et par la seule application des lois votées. Ces augmentations concernaient sensiblement les mêmes chiffres de dépenses que l'année précédente et il suffit de les énumérer rapidement. Les principales étaient dues à l'application de la loi sur les Assurances Sociales dans l'agriculture (400 mil-

1. Ce chiffre a été établi par M. Nettej, en se basant sur les chiffres du tableau de comparaison entre les crédits du projet de budget pour neuf mois et ceux auxquels ils correspondaient pour douze mois, sous réserve de rectifications correspondant aux différences entre le projet de budget et la loi de budget.

lions), à l'accroissement de la charge des pensions militaires, et surtout à l'allocation du combattant (600 millions), au développement de la construction des habitations à bon marché et aux lois sur la mutualité. Parmi les conséquences de la crise économique, citons 400 millions environ pour les allocations de chômage et plus de 200 millions pour subventions à la Marine marchande. Enfin, les crédits pour la Défense nationale accusaient une augmentation d'un milliard. Ils atteignaient un total de 14 milliards, chiffre sensiblement équivalent à celui des dépenses de tous les services civils, si l'on fait abstraction uniquement de la dette et des frais de perception des impôts.

Vue d'ensemble sur la progression des dépenses de 1930 à 1932.

Le tableau suivant (page 84) donne une vue d'ensemble sur la progression des dépenses publiques de 1930 à 1932 et fait ressortir, par Ministère, les variations alors subies par les prévisions budgétaires, l'exercice 1932 étant, pour la commodité de la comparaison, étendu à douze mois¹.

Rappelons que, sans parler des dépenses qui furent mises, pendant cette période, à la charge de la Trésorerie : organisation défensive des frontières, paiements en espèces aux sinistrés, sépultures militaires — la comparaison ci-dessus n'est exacte qu'à la condition de majorer le total des crédits de 1932 du montant des charges correspondant à l'amortissement contractuel (2 milliards environ), charges qui figuraient au budget de 1929 et furent transférées à la Caisse autonome à partir de l'exercice 1931-1932.

Compte tenu de cette précision, l'augmentation de

1. Chiffres empruntés au rapport de la Commission des Finances de la Chambre sur le projet de budget de l'exercice 1933.

SERVICES	BUDGET DE 1929		BUDGET DE 1932 (12 mois).		DIFFÉRENCES PAR RAPPORT AU BUDGET DE 1929	
					En plus.	En moins.
Finances	25.226.079.275		23.643.903.669		»	1.582.175.606
Services judiciaires	185.792.415		305.886.675		120.094.260	»
» pénitentiaires	112.634.356		127.658.808		15.024.452	»
Affaires étrangères	259.355.750		309.640.611		50.284.861	»
Extérieur	999.907.495		1.560.476.177		560.568.682	»
Guerre	5.745.917.450		5.208.802.950		1.216.095.890	»
Ter. d'outre-mer			1.753.210.930		»	»
Marine militaire	2.485.349.508		3.215.083.359		729.733.851	»
Éducation Nationale			3.695.085.735		»	»
— physique	3.101.312.798		42.732.813		1.039.089.752	»
Enseignement technique			224.472.295		»	»
Beaux-Arts	47.518.189		178.111.707		47.934.779	»
Commerce, Industrie	1.769.652.780		95.452.968		662.951.227	»
Air			2.432.604.007		»	»
Travail et Prévoyance sociale	1.234.014.922		1.837.613.480		1.965.702.967	»
Santé publique			1.362.104.409		»	»
Colonies	515.242.060		773.184.760		257.942.700	»
Agriculture	498.092.750		752.732.570		254.639.820	»
Travaux publics	1.772.692.070		2.736.496.019		963.803.949	»
Régions libérées	219.518.874		127.613.993		»	91.904.881
Marine marchande	282.258.861		573.609.391		291.350.530	»
Pensions	910.790.950		2.511.396.380		1.600.605.430	»
Totaux	45.366.130.503		53.467.873.166		9.775.823.150	1.674.080.487
					En plus 8.101.742.663	

10 milliards ainsi constatée se répartit ainsi par grandes catégories :

a) *Dette publique.* — Les crédits afférents à la Dette publique paraissent les seuls à n'avoir pas suivi l'ascension générale. Mais, si on tient compte de l'allègement procuré au budget par le transfert de l'amortissement contractuel, on remarque que les chiffres cachent en fait une augmentation réelle qui avoisine 400 millions.

En outre, cette comparaison ne doit pas faire perdre de vue le sens très différent des variations enregistrées sur la Dette publique proprement dite et sur la Dette viagère.

Le service de la Dette publique a subi une réduction de 3.004 millions qui s'explique, à concurrence de 1.962 millions, par le transfert signalé plus haut et, pour le reste, par une économie réelle résultant de la politique d'amortissement pratiquée par la Caisse autonome.

Mais les économies réalisées sur les arrérages de la Dette ont été compensées, et au delà, par un accroissement de la Dette viagère de 1.427 millions, dont la quasi-totalité se répartit entre les rubriques suivantes :

DÉSIGNATION	1929	1932	AUGMENTATION
Pensions civiles. . . .	1.649.000.000	2.106.000.000	457.000.000
Pensions militaires . .	1.675.000.000	1.971.000.000	296.000.000
Légion d'honneur et Médaille militaire. .	59.000.000	161.000.000	102.000.000
Majorations et indem- nités	60.000.000	138.000.000	78.000.000
Pensions d'invalidité .	4.493.000.000	4.969.000.000	476.000.000

b) *Réajustement des traitements et soldes.* — Ce réajustement, qui entraîna une dépense de 1.500 millions environ,

fut la conséquence inéluctable de la hausse des prix consécutive à la dépréciation monétaire.

c) *Dépenses de prévoyance et d'assistance.* — Ces dépenses marquent une progression de plus de 2 milliards et tiennent à l'application de la loi du 5 avril 1928 sur les Assurances Sociales et du 13 juillet 1928 sur la construction d'habitations à bon marché, à l'intensification de la lutte contre les fléaux sociaux, à la prise en charge, par le budget de l'État, de certaines dépenses assumées auparavant par les collectivités locales et, enfin, à l'aggravation de la crise et du chômage.

d) *Avantages accordés aux anciens combattants.* — Ces avantages se sont traduits par un accroissement des crédits du budget des pensions, qui passe de 940 millions à 2.511 millions, soit une progression de plus de 1.500 millions.

e) *Crédit d'outillage nationale.* — Outre les dépenses d'équipement national financées par la Trésorerie et les ressources d'emprunt, les crédits budgétaires destinés à l'entretien et à la construction des ouvrages présentant un intérêt public, tels que : l'électrification des campagnes, les adductions d'eau, les constructions scolaires, les réfections et constructions de routes, les améliorations de ports, se sont élevés, en trois ans, de plus d'un milliard.

f) *Crédits afférents à l'application de conventions passées avec les Compagnies de Chemins de fer et de Navigation maritime.* — Le déficit d'exploitation des Chemins de fer qui, aux termes de la Convention de 1921 était couvert par le fonds commun des réseaux et, en cas d'insuffisance, de celui-ci, par une avance du Trésor ou par une émission

d'obligations dont le budget devait assumer la charge, s'élevait, en 1932, à 9.150 millions. Dans le budget de 1932, les crédits afférents au service des obligations émises pour couvrir les insuffisances d'exploitations des Chemins de fer, s'élevaient à 120 millions.

Quant aux Compagnies de navigation maritime, le fléchissement du trafic international les avait placées dans une situation difficile, qui exigeait l'aide de l'État. Sans parler du concours financier accordé à la Compagnie générale Transatlantique par des moyens extra-budgétaires, que nous envisagerons plus tard, les crédits annuels inscrits au budget, pour les subventions aux diverses compagnies, atteignaient, en 1932, 266 millions, au lieu de 134 en 1929.

g) Dépenses de Défense nationale. — Le total des crédits inscrits au budget de la Défense nationale : Guerre et Défense des Territoires d'Outre-Mer, Marine et Air, au budget des Colonies pour les dépenses militaires et à différents chapitres des autres budgets, passe de 10.865 millions, à 14.194 millions.

SERVICES	1929	1932	AUGMENTA- TIONS
Guerre et Territoires d'Outre-Mer. . .	5.745	6.962	1.217
Marine.	2.485	3.215	730
Air.	1.770	2.433	663
Dépenses militaires des colonies. . .	449	678	229
Autres ministères.	416	906	490
Total.	10.865	14.194	3.329

Nous avons déjà discerné les causes de ces augmentations. Celle de 490 millions, qui apparaît dans divers budgets sur certains chapitres intéressant la Défense nationale se répartit entre le budget de l'Intérieur (gendarmerie,

garde républicaine) des Travaux publics (voies ferrées stratégiques, primes aux véhicules poids lourds), de l'Agriculture (achats de chevaux), de la Santé publique et de l'Éducation physique.

h) *Dépenses diverses*. — Outre les différentes catégories de dépenses examinées ci-dessus, la plupart des chapitres du budget comportent, en 1932, un total de crédits supérieur à celui de 1929.

Sans les passer en revue, signalons certaines réformes, comme l'institution de la gratuité de l'enseignement secondaire et la réforme judiciaire, qui se sont traduites par des suppléments de crédit importants. Il en est de même des primes destinées à encourager certaines productions : primes à la filature (5 millions), à la fabrication du papier destiné à l'impression des journaux et publications périodiques (34 millions), primes à la sériciculture, à la culture du lin, du chanvre et de l'olivier (60 millions).

De cette énonciation des principales rubriques sur lesquelles porte l'accroissement des dépenses de 1930 à 1932, deux remarques essentielles semblent découler :

En premier lieu, l'augmentation des crédits budgétaires se manifeste encore pendant ces deux années, mais à un rythme beaucoup plus modéré que pendant les exercices précédents.

En second lieu, les excédents de crédits ne sont pas destinés à développer de nouveaux services, ou à couvrir des dépenses, à proprement parler, nouvelles, mais sont imposés par des décisions antérieures et par la seule application des lois votées. Ils constituent le lourd héritage des années de prospérité, au cours desquelles s'étaient multipliés les gestes généreux, dont les conséquences se faisaient

sentir d'autant plus lourdement qu'elles étaient supportées à une époque de difficultés budgétaires.

Mais, en même temps que la période de prospérité favorisait la création de ces dépenses, croissantes et inévitables, les perfectionnements de la technique parlementaire les rendaient plus dangereuses encore. Au cours des débats budgétaires de 1931¹, M. Piétri, alors ministre du Budget, n'hésita pas à flétrir ces procédés comptables, réguliers en la forme, mais qui faussaient l'équilibre des budgets présents et chargeaient par avance les budgets à venir de dépenses à retardement. S'attaquant spécialement aux « crédits d'amorce » qu'il estimait les plus dangereux et « d'essence spécifiquement parlementaire », il en analysait ainsi le mécanisme :

« Les crédits d'amorce sont spécialement périlleux et leur influence se fait lourdement sentir sur les budgets futurs. Ils sont employés, le plus souvent en matière de travaux dont l'urgence n'est pas immédiate et pour lesquels il est décidé de n'effectuer, dès la première année, qu'une tranche réduite, remettant aux années suivantes l'exécution de tranches plus importantes ; mais ils sont employés également — et c'est plus grave — depuis quelque temps, pour les crédits de personnel, lorsque la création de nouveaux emplois apparaît comme indispensable. Les crédits pour le recrutement d'un personnel nouveau ne sont demandés, la première année, que pour trois ou six mois, ce qui facilite en apparence l'équilibre du budget en préparation. Qu'il s'agisse de dépenses de personnel ou de dépenses de travaux, les conséquences sont les mêmes ; l'équilibre du premier budget est à peine compromis par

1. Chambre des Députés, séance du 11 mai 1931. *Journal Officiel* du 12 mai.

les mesures votées et qui s'y insinuent très modestement ; mais la continuation des travaux, ou le maintien du personnel nouvellement créé grève à plein les budgets suivants. »

Pour compenser cet accroissement inéluctable des crédits budgétaires, il allait devenir chaque jour plus urgent de faire subir aux dépenses publiques une compression d'autant plus sévère que les recettes tendaient alors vers une baisse continue et de plus en plus accentuée.

§ II

RECETTES

La diminution des masses de recettes, que l'on observe dans les budgets des exercices 1931-1932 et 1932 tient essentiellement à la politique de dégrèvements précédemment suivie, le législateur se préoccupant peu de la crise économique lors de l'évaluation du rendement des recettes.

Nous avons vu que de 1928 à la fin de 1930 les Pouvoirs publics avaient accordé aux contribuables des dégrèvements très substantiels. Ceux-ci étaient d'ailleurs devenus opportuns. Une fiscalité très lourde avait procuré, pendant la période de prospérité, des recettes d'autant plus élevées que la situation financière de la Nation était meilleure. Malheureusement, le seul effet de ces excédents budgétaires avait été le pillage du budget et, invoquant Léon Say, M. Lamoureux devait ainsi préciser cette idée ¹ : « Dans un pays comme le nôtre, on n'a véritablement de finances saines que lorsque le budget est en léger déficit, parce que c'est le seul moyen de résister à la démagogie. »

Selon une formule plus imagée encore, dont M. Caillaux revendique la paternité, et que M. Gignoux attribue à Léon Say : un bon budget doit côtoyer le déficit.

M. Caillaux y voit deux raisons principales ².

1. Cité par la *Revue politique et parlementaire*, t. CXLII, p. 476.

2. *D'Agadir à la Grande Pénitence*, p. 254 et 255.

« Les Français, dit-il, ont à ce point le culte de l'intérêt particulier qu'ils ont tendance à méconnaître l'intérêt général. Avides de leur pécule, ils se montrent volontiers prodigues de celui de la collectivité, enclins à se précipiter sur les excédents budgétaires quand il en est et quand on les étale. »

Il remarque, en second lieu que :

« L'impôt ralentit les activités d'une nation et qu'il ne faut le solliciter qu'avec infiniment de circonspection. Mieux vaut, mille fois s'exposer à un déficit budgétaire — limité bien entendu — qu'exercer une trop forte emprise sur les revenus des contribuables. Que signifient d'ailleurs des manquants en fin d'exercice, quand ils sont compensés, et au delà, par les amortissements, si bien que tout compte fait, il n'est pas ajouté à la Dette publique ? Et combien il est précieux de conserver des réserves de fiscalité, qui permettent de faire face à la mauvaise fortune si elle survient.

« Eût-on avant 1914 mis sur pied et réalisé des budgets de gloriole, se fût-on laissé aller aux majorations d'impôts, que soucieux de la belle apparence des papiers législatifs ou administratifs certains réclamaient, la France n'aurait pas eu au lendemain de la guerre, la pleine liberté de ses mouvements. »

Mais si ces dégrèvements étaient opportuns en un temps ou la prospérité pouvait procurer des plus-values budgétaires, ils ne l'étaient pas moins en une période où les effets de la crise se faisaient durement sentir chez le contribuable.

Il ne pouvait donc être question de revenir sur ces dégrèvements, ou de recourir à une fiscalité nouvelle. Ce fut cette idée qui inspira le législateur de 1930 à 1932 ; il se contenta de ne modifier, ni le taux ni l'assiette des impôts existants, et de n'en pas créer. En ce qui concerne l'évalua-

tion du rendement, elle était faite de manière optimiste, afin de permettre la présentation d'un budget en équilibre.

Budget de 1931-1932.

Dans l'exposé des motifs du budget de l'année 1931-1932, le Ministre proposait d'arrêter les chiffres de recettes à 50.251 millions, c'est-à-dire à une somme inférieure d'un peu plus de 200 millions aux évaluations retenues dans la loi de Finances du 16 avril 1930, pour l'exercice 1930-1931 (50.465 millions). Il indiquait, en outre, qu'il s'était strictement conformé aux méthodes qui avaient été suivies pour la préparation du dernier budget et qu'il n'avait, ni restreint ni élargi la liste des produits évalués suivant la règle de la pénultième année, les évaluations directes faisant, le plus souvent, état des résultats alors connus de l'exercice 1930.

Cette confiance dans le rendement des impôts trouvait sa justification dans l'observation des rentrées budgétaires de l'exercice 1930-1931. En effet, ni l'exécution de la loi de dégrèvement votée en avril 1930 et se traduisant, par rapport aux évaluations budgétaires, par une perte annuelle de près de 2 milliards, ni les premiers effets de la crise économique, n'avaient réussi à priver ce dernier de plus-values appréciables, atteignant plus d'un milliard de francs. Si ce chiffre pouvait paraître faible en comparaison de celui des plus-values de l'exercice 1929, qui avait dépassé 8 milliards, il justifiait cependant les dégrèvements récemment réalisés et témoignait de la résistance opposée pendant plusieurs mois à la dépression économique par le marché français.

Cependant, l'examen par catégories d'impôts,¹ et non

plus par masses, des recouvrements budgétaires, était plus inquiétant.

Deux indices de crise très notables se révélaient en effet dans les moins-values accusées par l'impôt sur les opérations de Bourse (479 millions), par la taxe sur le chiffre d'affaires et les diverses taxes à la production (483 millions).

Bien que l'influence des dégrèvements explique en partie ces chiffres, ils traduisent très nettement le marasme du marché financier qui, précurseur de la crise, avait frappé la Bourse dès la fin de 1929, et reflètent autant la baisse des prix de gros que le ralentissement des échanges extérieurs qui, surtout au cours du dernier trimestre de l'exercice 1930-1931, attestaient la réalité de la crise.

Ces moins-values étaient toutefois masquées par des accroissements constatés sur d'autres points. Non seulement le rendement des impôts sur les revenus qui frappaient les profits réalisés pendant l'année de grande prospérité 1929, avait connu une nouvelle expansion, mais encore un certain nombre de taxes sur les consommations et les transactions avait atteint des chiffres records ; les droits de mutation sur les fonds de commerce et les immeubles, les taxes d'hypothèque, les droits de timbre sur les contrats d'assurances qui, tous, sont solidaires de l'activité des échanges, avaient marqué une plus-value totale de 604 millions ; par ailleurs, la plus-value des droits sur les boissons (alcools, vins, bières, vins alcoolisés) atteignait 329 millions, et celle des diverses taxes sur les transports et les déplacements (chemins de fer, automobiles, essence) 323 millions.

Il importe toutefois de noter que l'augmentation des importations, résultant de la baisse des prix mondiaux, avait entraîné une plus-value des droits de douane à l'im-

portation dépassant 600 millions et que c'était, dans une large mesure, à cette plus-value, signe incontestable de malaise économique, qu'était dû le maintien de nos recettes budgétaires en 1930-1931.

Fort de ce résultat, le Gouvernement, soucieux de ne point revenir sur la politique d'allègements fiscaux suivie jusqu'alors, évita donc soigneusement tout recours nouveau à l'impôt pour équilibrer le budget de l'exercice 1931-1932. On peut toutefois, en ce qui concerne les budgets annexes signaler dans la première section du budget des P. T. T., une augmentation de 440.535.000 francs sur l'année précédente, résultant, jusqu'à concurrence de 199.875.000 francs, d'une série de relèvements de tarifs intéressant la taxe d'expédition et de factage des mandats payés à domicile, le réaménagement des taxes téléphoniques ordinaires échangées à partir des postes abonnés pendant le service de jour et la création d'une taxe sur les appareils récepteurs de radiophonie.

Il s'agissait donc bien là d'impositions nouvelles, dont la plupart devaient être supportées par le monde du commerce et de l'industrie et augmenter ainsi leurs charges fiscales.

Nous ne trouvons donc, en définitive, aucune préoccupation de la crise dans les prévisions de recettes du budget de 1931-1932. De même, pendant le cours de l'année 1931, le législateur s'est assez peu soucié de suivre les mouvements de la dépression économique pour adapter le régime des impôts aux conditions nouvelles. Sous réserve des directives de bienveillance données aux agents du fisc par voie administrative, on ne retrouve aucune mesure d'ensemble destinée à assurer l'adaptation de la fiscalité aux circonstances présentes. On peut toutefois noter certaines

dispositions fiscales de 1931 paraissant provoquées par l'état du marché économique. Elles adoptaient, en l'occurrence, deux attitudes opposées mais qui permettaient également de défendre une situation donnée contre les effets de la crise. Tantôt, elles comportaient atténuation des droits au profit d'une activité particulièrement atteinte, tantôt elles comportaient une augmentation des droits à la charge des concurrences que cette activité pouvait rencontrer. La manifestation la plus caractéristique de cette politique apparaît, en matière douanière, avec la surtaxe compensatrice des changes, destinée à faire perdre aux produits importés des pays à monnaie dévalorisée le bénéfice qu'entraînait cette situation monétaire. (Décret du 9 décembre 1931.)

Budget de 1932.

Pour fixer les évaluations de recettes du budget de l'exercice 1932, le Gouvernement ne devait pas manquer de s'inspirer des remarques que suscitait l'exécution du budget de l'exercice 1931-1932.

La première menace sérieuse pour l'équilibre de ce budget provint de la suspension, à la date du 30 juin 1931, du paiement des réparations, en liaison avec le moratoire des dettes interalliées proclamé par le président Hoover. Si l'on met de côté cette répercussion de la suspension des paiements de l'Allemagne, qu'il faut bien envisager comme un cas de force majeure qu'il eût été dangereux de prévoir, on constate que les premiers mois de l'exécution du budget de 1931-1932 n'apportèrent pas de déceptions très graves.

Le recouvrement des impôts indirects ne cessa pas d'être satisfaisant dans l'ensemble et procura même de légères

plus-values. Sur les huit premiers mois de l'exercice, un seul se traduisit par une moins-value importante sur les contributions indirectes, et six bénéficièrent de plus-values variant de 30 à 115 millions. Aussi, au début du mois de décembre, les impôts indirects accusaient-ils une plus-value totale dépassant 380 millions.

Mais ces résultats n'étaient satisfaisants qu'en apparence et un examen plus approfondi de l'évolution des recouvrements suffisait à montrer que la situation n'était pas saine et qu'elle s'aggravait graduellement sous l'effet de la crise grandissante.

Parmi les différents groupes d'impôts indirects en effet, les droits d'enregistrement, qui reposent sur la fortune acquise, et plus encore l'impôt sur le chiffre d'affaires, qui est en liaison étroite avec l'activité générale des transactions, n'avaient cessé d'accuser des moins-values. Le tableau ci-dessous suit mois par mois les insuffisances constatées en 1931 sur l'ensemble des impôts sur le chiffre d'affaires¹ :

MOIS		ÉVALUATIONS	RECOUVREMENTS	DIFFÉRENCES	
				En plus.	En moins.
Avril	1931	763.761.000	698.170.000	»	65.591.000
Mai	»	736.965.000	659.672.000	»	77.293.000
Juin	»	650.531.000	603.557.000	»	46.974.000
Juillet	»	824.963.000	733.994.000	»	90.969.000
Août	»	725.534.000	664.223.000	»	61.311.000
Septembre	»	657.792.000	579.828.000	»	77.964.000
Octobre	»	819.523.000	709.386.000	»	110.137.000
Novembre	»	734.393.000	652.545.000	»	81.840.000
Décembre	»	699.906.000	563.341.000	»	136.575.000
Janvier	1932	828.014.000	645.161.000	»	182.853.000
Total . . .		7.441.382.000	6.509.877.000	»	931.505.000

1. Chiffres cités dans le rapport fait au nom de la Commission des Finances sur le budget de l'exercice 1932 par M. Abel Gardey.

Au contraire, les diverses contributions indirectes frappant les consommations apportèrent encore dans l'ensemble de légères plus-values, tandis que les droits de douane à l'importation, profitant largement du déséquilibre de la balance commerciale et, au surplus, favorisés par de nombreux relèvements de tarifs, dépassaient chaque mois les prévisions de quelques 150 à 200 millions, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant ¹ :

MOIS		RECOUVREMENTS	ÉVALUATIONS	DIFFÉRENCES	
				En plus.	En moins.
Avril	1931	590.681.000	503.957.000	86.724.000	»
Mai	»	623.260.000	502.004.000	121.256.000	»
Juin	»	745.225.000	512.277.000	232.948.000	»
Juillet	»	705.344.000	520.488.000	184.856.000	»
Août	»	628.029.000	498.420.000	129.609.000	»
Septembre	»	670.201.000	490.931.000	179.270.000	»
Octobre	»	663.142.000	506.373.000	156.769.000	»
Novembre	»	609.774.000	485.778.000	123.996.000	»
Décembre	»	561.618.000	526.760.000	34.858.000	»
Janvier	1932	474.992.000	481.780.000	»	6.788.000
Total.	.	5.029.768.000	6.272.266.000	1.250.286.000	6.788.000
				En plus : 1.243.498.000	

Mais alors que la situation de ce premier groupe d'impôts ne cessait de s'aggraver, il semblait évident que la consommation des divers produits frappés par la régie devrait bientôt, à son tour, subir les effets de la crise. Enfin, la politique des contingentements, succédant en matière douanière à celle des tarifs élevés, semblait devoir tarir la source des plus-values sur lesquelles reposait l'équilibre des recouvrements.

Pendant les quatre derniers mois de l'exercice 1931-1932, les moins-values atteignirent 23 p. 100 en moyenne

1. Chiffres cités dans le rapport de la Commission des Finances sur le budget de 1932..

pour l'impôt sur le chiffre d'affaires, 20 p. 100 pour les taxes d'enregistrement et 27 p. 100 pour l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. En outre, cette situation défavorable n'était aucunement redressée par le recouvrement des contributions directes, dont les plus-values des onze premiers mois atteignaient à peine 155 millions.

S'inspirant de considérations plus techniques, le ministre du Budget déclarait, dans l'Exposé des motifs du budget de 1932, que si les évaluations établies pour l'exercice 1931-1932 étaient dans l'ensemble vérifiées par les recouvrements effectifs, on constatait dans le détail de très importantes variations. Il remarquait que les différences étaient relativement faibles en ce qui concernait les recettes constatées, suivant la règle de la pénultième année, les moins-values atteignant les produits de l'enregistrement étant compensées par les plus-values procurées par les impôts de consommation. Il observait, au contraire, en ce qui concernait les recettes évaluées directement, des mouvements d'une très grande amplitude. Seuls les produits à l'importation accusaient une majoration importante. Au contraire, toutes les autres catégories de recettes, évaluées directement (contributions directes, taxe sur le chiffre d'affaires, impôt sur le revenu des valeurs mobilières) étaient en baisse plus ou moins sensible par rapport aux évaluations.

Pour établir les prévisions de recettes pour l'exercice 1932 le ministre du Budget, s'inspirant de l'évolution des recouvrements antérieurs, estimait que la stabilité constatée dans le rendement des recettes évaluées suivant la règle de la pénultième ne paraissait pas devoir disparaître. En ce qui concernait les impôts évalués directement, il établissait des distinctions.

L'augmentation des plus-values anormales observée dans le produit des douanes devait disparaître. Les recettes de la taxe sur le chiffre d'affaires n'étaient pas susceptibles de subir une évolution importante. Au contraire, en ce qui concernait l'impôt direct et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières, la situation devait s'aggraver. En effet, les impôts cédulaires, autres que l'impôt foncier et, dans une certaine mesure, l'impôt sur les traitements et salaires, devaient frapper des revenus en forte diminution par suite du ralentissement des affaires dans le deuxième semestre 1930 et au cours de l'année 1931.

Il devait en être de même des dividendes mis en distribution par les sociétés au cours de l'exercice 1932, de sorte que des moins-values importantes étaient certaines en ce qui concernait l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt général sur le revenu et l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières.

Sous le bénéfice de ces observations, le Ministre maintenait les procédés traditionnels d'évaluation des recettes, appliquant, suivant la pratique des dernières années, tantôt la règle de la pénultième année, tantôt la méthode des évaluations directes, et il était ainsi conduit à proposer, pour l'exercice 1932, des évaluations fort inférieures à celles de l'exercice 1931-1932.

En définitive, et en supposant pour plus de clarté les évaluations établies pour une période de douze mois, les réductions subies par rapport au budget précédent atteignaient 1.038 millions pour l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, 151 millions pour l'impôt général sur le revenu, 840 millions pour la taxe sur le chiffre d'affaires et 605 millions pour l'impôt sur le revenu des valeurs

mobilières. Par contre, les droits à l'importation subissaient une majoration de 1.156 millions.

Pour compenser cette diminution du rendement des impôts, le Gouvernement recourut, ainsi que nous l'avons vu, à des recettes d'un caractère exceptionnel, non renouvelables au profit des prochains exercices et portant donc le germe des déficits futurs. Elles se présentaient sous un triple aspect : réduction à neuf mois de l'exercice 1932, pour revenir à l'ancienne date d'ouverture de l'année financière, ressources épuisées une fois pour toutes par leur application aux dépenses du budget de 1932, enfin, ressources à caractère provisoire parce qu'elles n'étaient justifiées que par des considérations se rattachant à la situation économique du moment présent.

Le montant des ressources supplémentaires s'appliquant au budget de 1932, du seul fait de la durée réduite de l'exercice, était chiffré, dans le rapport de la Commission des Finances de la Chambre des députés sur le budget de 1932, à 2.343.301.800 francs. Il convient de remarquer que l'avantage produit par cette discordance entre les recettes et les dépenses est, en réalité, plus faible qu'on ne peut le croire à première vue, certaines dépenses, inégalement réparties sur les douze mois de l'année, chargent plus spécialement les mois d'été. Ce bénéfice n'était donc pas égal au quart mathématique du produit des impôts directs. M. Piétri, dans son discours à la Chambre des députés du 11 février 1932, le chiffrait à 1.800 millions.

Les ressources non renouvelables comprenaient le prélèvement de 700 millions sur le solde créditeur du compte spécial de l'alcool, ce prélèvement portant sur l'intégralité du solde figurant, à la date du 31 décembre 1931, dans la situation de la Trésorerie.

Comme, aux périodes les plus favorables, ce solde ne dépassait pas 200 millions et que cette somme constituait le volant nécessaire pour parer aux besoins des services, il apparaissait assuré que l'État ne pourrait plus opérer de prélèvements sur ce compte au profit des exercices futurs.

En second lieu, le Gouvernement prélevait 375 millions sur le fonds d'entretien de la circulation monétaire, constitué par le tiers du bénéfice de la frappe de la monnaie d'argent et c'était là encore une mesure non susceptible de renouvellement immédiat. Dans l'un et l'autre cas, ces fonds étaient d'ores et déjà inscrits aux avoirs du Trésor. Ce n'était pas de réelles disponibilités et l'on ne pouvait les affecter au budget qu'en diminuant les moyens de Trésorerie.

Enfin, sans être aussi exceptionnelles que les précédentes, certaines mesures concourant à l'équilibre du budget étaient néanmoins appelées à disparaître avec les circonstances en vue desquelles elles avaient été prises. C'est ainsi que le produit de la taxe compensatrice de l'écart des changes était compté pour 280 millions de francs et que le réajustement du tarif de la taxe à l'importation prévoyait 400 millions de ressources nouvelles.

Par ailleurs, le budget de 1932 faisait état, dans ses prévisions de recettes, d'une somme de 1.173 millions de francs, représentant le produit des versements de l'Allemagne, en vertu des Traités de Paix. Certaines considérations d'ordre extra-budgétaire avaient incité le Gouvernement à agir ainsi. Mais, bien que la France fût en droit de compter sur les prestations qui lui étaient dues sur le montant fixé par le plan Young aussi longtemps que les accords en vigueur n'auraient pas été modifiés, on ne

peut dissimuler le caractère fictif d'une recette que tous savaient alors irrécupérable et qui correspondait en fait à une insuffisance budgétaire.

Au demeurant, les recettes de 1932 avaient été manifestement surévaluées, ce qui explique en grande partie les déficits que comporta l'exécution de ce budget.

§ III

DÉFICIT

Le déficit budgétaire peut se présenter sous différents aspects.

Nous trouvons, en premier lieu, le déficit initial du budget ; il représente la difficulté d'ajuster les dépenses et les recettes lors de l'élaboration d'un projet de budget et n'est en somme qu'une probabilité de déséquilibre. Le budget de 1930, parfaitement équilibré à l'origine, laissa un lourd déficit. Au contraire, celui de 1926, qui s'équilibrait fort mal à l'origine, et même après le vote de la loi portant prévision d'augmentations, produisit finalement un excédent considérable.

Il y a ensuite le déficit de gestion, qui correspond aux dépenses réellement votées en cours d'exercice, sans crédit correspondant, et qui excéderont les annulations de crédit. Ce déficit est parfois reconnu inévitable dans le moment où le Parlement vote la loi de finances mais, le plus souvent il est le résultat de modifications apportées aux projets gouvernementaux, soit par la Commission des Finances, soit, plus fréquemment, par l'initiative parlementaire, qui suggère des accroissements de dépenses en cherchant à en sous-estimer la charge. L'exemple le plus frappant de cette méthode est constitué par l'adoption de la retraite du combattant, d'après les documents fournis par les

groupements d'anciens combattants, lors de la préparation et du vote du budget de l'exercice 1931-1932. Le rapporteur de la Chambre, soit au nom de la Commission des Pensions, soit au nom de la Commission du Budget fixait les dépenses, pour la première année, à 300 millions, tandis que les ministres des Finances et du Budget successivement en charge, déclaraient que, dans la première année, les dépenses s'élèveraient à 750 millions. Les événements prouvèrent que ces derniers avaient entièrement raison.

Enfin, il y a le déficit comptable, qui ne relève ni d'erreurs de prévisions, ni d'erreurs de gestion en ce qui concerne l'exercice en cours. Il est influencé par un résultat dégagé après un certain temps, qui déporte les dépenses au delà de l'année budgétaire légale et qui constitue un héritage de legs forcé d'un exercice antérieur ; conséquence aussi du développement exagéré des crédits d'engagements et des crédits de report au cours des années précédentes. Il y a lieu, enfin, de faire état des crédits sur exercice clos et périmé. Par exemple, certaines dépenses faites en 1928 n'ont pu être payées qu'après la clôture de l'exercice, une loi spéciale les ayant mises à la charge du budget de 1930.

C'est sous ce dernier aspect que se présentent les déficits des budgets des deux exercices 1930-1931 et 1931-1932, dont l'exécution nous intéresse pendant la période envisagée de 1930-1932. Une différence cependant apparaît dans la nature de ces deux déficits budgétaires. Celui de 1930-1931 n'est que la conséquence des crédits supplémentaires ; celui de l'année suivante est dû au contraire, pour une large part, à l'influence de la crise.

On constata, en 1930, un déficit de plus de 7 milliards. Cependant, l'exécution du budget n'avait pas eu à souffrir

d'une insuffisance de recettes par rapport aux prévisions, puisqu'on avait obtenu 1.275 millions de plus-values fiscales, ainsi que nous l'avons vu précédemment. Le déficit doit être imputé aux crédits supplémentaires qui, après avoir fait état des annulations, s'élevaient à 4 milliards. Une partie notable de ces dépenses représentait les compléments divers que requiert inévitablement l'exécution d'un budget aussi vaste que le budget français. Mais ces divers crédits supplémentaires, nécessités par des rectifications de détail au budget primitif ne dépassaient pas un milliard et auraient pu être compensés par les plus-values de l'exercice. Malheureusement, ces crédits se sont trouvés grossis de diverses manières.

En premier lieu, l'évolution de la situation politique internationale avait nécessité, quelques semaines après le vote du budget, l'engagement de dépenses nouvelles particulièrement importantes pour la défense nationale; une charge de près de 700 millions, imprévisible et inévitable, avait grevé, de ce fait, le budget de 1931-1932. D'autre part, il avait été nécessaire de prévoir, au cours de cet exercice, par l'ouverture de crédits complémentaires, l'exécution des mesures législatives antérieurement votées, pour lesquelles, par suite d'une pratique fâcheuse de simples, crédits d'amorce, ou même des crédits d'engagements sans autorisation de paiement correspondante, avaient été ouverts.

C'est ainsi qu'il fallut inscrire des crédits pour l'allocation aux anciens combattants, pour le remboursement, décidé par la loi de finances du 16 avril 1930, des suppléments d'impôts réclamés à certains commerçants imposés forfaitairement d'après leur chiffre d'affaires (insuffisance de 300 millions environ), pour la subvention promise

à l'Exposition coloniale internationale (80 millions), pour le remboursement aux communes des charges supplémentaires d'assistance qui leur avaient été imposées par la loi du 16 avril 1930 (150 millions).

A ces diverses dépenses, il convient d'ajouter d'importants crédits pour les victimes de calamités publiques ou de sinistres survenus en cours d'année (près de 400 millions).

Mais il importe de remarquer que si le vote des crédits correspondants avait rencontré aussi peu de résistance de la part des Pouvoirs publics, ce n'était pas seulement parce qu'un grand nombre d'entre eux apparaissaient comme une conséquence nécessaire des décisions antérieures, c'était aussi que l'état d'esprit engendré par une succession de plus-values fiscales et d'excédents budgétaires ne pouvait disparaître aussi longtemps que l'abondance de la Trésorerie semblait témoigner d'une complète prospérité financière, et c'est par ce que l'engagement de nouvelles dépenses, même s'il devait avoir pour conséquence la rupture de l'équilibre comptable du budget, n'avait comme nécessaire contre-partie, du fait de la présence des disponibilités de Trésorerie, ni la création d'impôts nouveaux, ni l'émission d'emprunts ou de Bons du Trésor, que la compression des dépenses publiques ne paraissait pas indispensable au Gouvernement.

Enfin, le budget de l'exercice 1930-1931 devait supporter 4 milliards de dépenses sur exercice clos.

Le budget de l'exercice 1931-1932 accusait un déficit officiel de 5.600 millions. La décomposition de ce chiffre révèle les premiers effets de la crise. Celle-ci entraînait en effet une insuffisance de recettes de 1.375 millions et il avait été nécessaire d'accorder 1.600 millions de crédits

supplémentaires pour assurer l'exécution des services. Ce dernier chiffre, comparé à celui de 6 milliards en 1929 et 4 milliards en 1930, traduit cependant un réel progrès. Dans le détail de ces crédits supplémentaires, on ne relevait, en outre, que, peu de dépenses ayant un caractère facultatif ou somptuaire. Il est caractéristique de noter, à cet égard, que, pour la première fois depuis plusieurs années, l'exercice s'était achevé sans qu'ait été voté un crédit important pour réparations des dommages causés au cours de l'année par les calamités publiques, crédit qui n'est généralement nécessité par aucun besoin impérieux et présente essentiellement un caractère électoral. La Chambre des députés avait bien voté, à la fin de mars, un crédit de 280 millions à cet effet, mais trop tardivement pour que le Sénat, qui n'ignorait pas l'opposition du Gouvernement, et qui, au surplus, hésitait peut-être devant un geste que condamnait la situation financière, ait pu le rendre définitif.

L'exercice 1931-1932 devait supporter d'autre part le legs du passé à concurrence de 1.100 millions, par différence de crédit de reports des exercices précédents, et de 1.600 millions provenant de la carence des versements de l'Allemagne.

Ces déficits devaient se traduire sur l'état de la Trésorerie qui en supportait intégralement la charge.

§ IV

TRÉSORERIE

De même que pendant les années précédant la crise l'ampleur des excédents budgétaires avait entraîné un accroissement considérable des disponibilités de la Trésorerie, de même la réapparition des déficits depuis 1930 eut pour conséquence de réduire la pléthore existant dans les caisses publiques. Mais si importants que fussent ces déficits, ils n'auraient pas, à eux seuls, épuisé les ressources du Trésor s'il n'avait été pratiqué, de 1930 à 1932, une politique d'avances à divers organismes, qui, réalisée dans des conditions sensiblement normales en 1931, devait, dès l'année suivante, dégénérer en pratiques notoirement abusives.

La Trésorerie en 1930.

L'abondance extrême, sinon anormale, des avoirs du Trésor, au début de 1930, posa le problème de leur utilisation. Trois solutions y furent données : dégrèvements d'impôts, amortissements de dettes et dépenses supplémentaires ou exceptionnelles. Nous avons déjà envisagé la première de ces mesures et vu qu'un effort de dégrèvement avait été effectué pendant le premier semestre de 1930. On s'efforça de même d'opérer un amortissement

important. Le ministre des Finances procéda au remboursement anticipé de l'emprunt 5 p. 100 1928-1968 de 75 millions de dollars, dit emprunt Kreuger et fit verser à la Caisse autonome d'amortissement, non seulement le reliquat des excédents budgétaires provisoires de 1926 et 1928, c'est-à-dire : 2 milliards de francs, mais encore le produit de la mobilisation partielle de notre créance sur l'Allemagne, à savoir : 3.300 millions de francs. Ces mesures une fois prises, le Trésor détenait encore des réserves substantielles auxquelles le Ministère des Finances se préoccupa de donner l'emploi le plus fructueux. Pour ce faire, deux méthodes furent suivies : procurer au budget, soit des ressources, soit des économies appréciables.

Une partie notable des avoirs étrangers du Trésor fut cédée en conformité de l'article 120 de la loi de Finances du 16 avril 1930 à diverses collectivités, en vue de leur permettre de rembourser par anticipation les emprunts onéreux qu'elles avaient contractés à l'étranger.

Ces avances, qui figurent pour 1.130 millions dans la situation de la Trésorerie au 31 décembre 1931, s'élevaient aux chiffres suivants :

- Avance au réseau du Midi (25 juillet 1930) : 15 millions de francs suisses ;
- Avance à la Compagnie Générale Transatlantique (6 août 1930) : 3.829.170 dollars canadiens ;
- Avance au réseau de l'Est (10 octobre 1930) : 19.439.700 dollars ;
- Avance au réseau du Midi (2 novembre 1930) : 4.800.000 dollars ;
- Avance aux Messageries Maritimes (29 novembre 1930) : 8.305.753 dollars ;

- Avance à la Compagnie Générale Transatlantique (29 novembre 1930) : 1.424.400 livres sterling ;
- Avance au réseau du P.-L.-M. (1930-1931) : 302.000 livres sterling ; 8.035.000 dollars.

Ces opérations portèrent sur des emprunts garantis en droit ou en fait par l'État, sauf en ce qui concernait la deuxième cession de devises à la Compagnie Générale Transatlantique, pour laquelle des garanties hypothécaires avaient été demandées à l'occasion de la réorganisation de la Société.

Le taux d'intérêt variait entre 5 et 5 1/2 p. 100. Toutefois, en ce qui concernait les cessions au réseau du P.-L.-M., qui avaient un caractère provisionnel, et dont les échéances ne dépassaient pas la fin de l'année 1932, le taux avait été fixé à 3 p. 100.

Le remboursement était prévu par annuités mobili-sables dans le délai prévu pour l'amortissement des emprunts initiaux, sauf en ce qui concernait les cessions au P.-L.-M.

On réalisait ainsi à la fois une diminution des engagements extérieurs du pays et une utilisation intéressante des ressources du Trésor. Les annuités que versaient les organismes emprunteurs étaient en effet calculées à un taux supérieur à celui des placements étrangers à court terme et le Trésor n'avait cependant pas immobilisé définitivement cette fraction de ressources. Le jour où il aurait besoin de récupérer les sommes ainsi investies, il lui suffirait de mobiliser les annuités résultant des contrats de cessions de devises, par exemple, auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Ces avances eurent pour objet d'assurer la liquidation

des devises que détenait le Trésor sans risque d'influencer la tenue des changes, comme eût pu le faire la vente sur le marché, ce qui constituait un avantage appréciable ; elles permettaient en somme, à de nombreuses entreprises françaises de procéder à une novation de dette par changement de créancier.

Le même procédé fut utilisé en quelque sorte en sens inverse pour procurer des économies au Budget. Les diverses lois sur les habitations à bon marché, sur l'électrification des campagnes et sur le Crédit Agricole avaient prévu, avec des modalités presque identiques, des avances de l'État. Normalement, ces avances étaient, à l'expiration de chaque trimestre, consolidées au moyen d'un emprunt du Trésor à la Caisse des Dépôts et Consignation, dont les arrérages étaient inscrits au budget. Pendant les trois premiers trimestres de 1930, le Trésor s'abstint de procéder à ces emprunts, évitant ainsi à l'État un endettement en capital de 1.496 millions. Pour récupérer les sommes engagées, le Trésorerie avait toujours la faculté de contracter, auprès de la Caisse des Dépôts, les emprunts dont la conclusion avait été différée.

Enfin, le Trésor fit à la deuxième section du budget des P. T. T., des avances en capital qui atteignirent 1.483 millions, opération avantageuse, et pour le créancier qui recevait un intérêt substantiel, et pour le débiteur qui pouvait éviter un emprunt à long terme ou le reporter à un moment plus opportun.

Sous l'influence de cette politique, les avoirs du Trésor, qui étaient de 17.540 millions au 31 décembre 1929, tombèrent à 9.400 millions au 31 décembre 1930.

Il apparaissait néanmoins aux Pouvoirs publics qu'il n'était pas suffisant d'imposer au Trésor des avances

recupérables et qu'il était nécessaire de le grever de nouvelles charges si l'on ne voulait pas voir ses ressources exceptionnelles affectées, par le Parlement, à des dépenses courantes et renouvelables qui eussent lourdement pesé sur l'équilibre budgétaire.

C'est en s'inspirant de ces considérations, et aussi du désir de parer au retard que les nécessités de la guerre et la reconstruction des régions envahies avait provoqué dans l'exécution des grands travaux neufs d'utilité générale, que le Gouvernement décida de proposer aux Chambres un programme d'outillage national.

L'outillage national ¹.

C'est dans les déclarations ministérielles du premier gouvernement Tardieu, le 7 novembre 1929, que fut énoncée, pour la première fois, l'idée de consacrer, pendant les cinq années à venir, au perfectionnement de l'outillage national, la somme de 5 milliards de francs, à prélever sur les avoirs de la Trésorerie. Cette suggestion se trouva concrétisée dans le projet de loi déposé le 25 du même mois qui ne fit l'objet de débats publics qu'au mois de juin 1930. La Commission des finances s'inquiéta alors de savoir si le prélèvement de 5 milliards envisagé ne contraindrait pas le Gouvernement à émettre des Bons du Trésor.

La difficulté, et en même temps l'intérêt de ces débats, résident dans le fait qu'il est extrêmement malaisé de déterminer à une date donnée les disponibilités du Trésor.

1. Pour plus de détails, voir le rapport de M. de Chappedelaine présenté en 1930, au nom de la Commission des Finances de la Chambre sur le projet de loi relatif au perfectionnement de l'outillage national.

Dans son article sur le budget de la Trésorerie et la Dette publique en 1931, paru dans le numéro de la *France économique* de la *Revue d'économie politique*, l'auteur anonyme écrivait :

« Le Trésor, par définition, est mouvant. Ses ressources varient sans cesse en fonction, d'une part des fluctuations de ses créances et de ses dettes propres et, d'autre part du rythme de l'exécution du budget. Les problèmes de Trésorerie sont donc en quelque sorte d'essence dynamique. Les envisager sous l'angle statique comporte forcément un certain arbitrage. »

Il existe cependant dans l'année une époque à laquelle il est possible de déterminer sans risque d'erreurs graves les disponibilités de la Trésorerie. C'est au moment où le déficit saisonnier du budget, dû à la rentrée relativement tardive des impôts directs, atteint son maximum.

Fondant son argumentation sur cet état de fait, le Gouvernement put ainsi, en juin 1930, démontrer que le prélèvement de 5 milliards pour l'outillage national n'entraînerait pas l'émission de Bon du Trésor.

Dans une note¹ à la Commission des finances de la Chambre, M. Paul Reynaud, alors ministre des Finances, partant du montant de 19.250 millions détenu par le Trésor le 30 novembre 1929, indiquait quels étaient les décaissements qui avaient ramené cet actif à 11.306 millions au 31 mai 1930, soit une diminution de 7.944 millions. Il montrait que cette diminution provenait, comme nous l'avons vu, non seulement de dépenses définitives, mais d'avances récupérables qui, normalement, auraient pu être faites par voie d'emprunts et qui n'avaient été pré-

1. Publiée dans le rapport de la Commission des Finances de la Chambre sur le projet d'outillage national.

levées sur le Trésor qu'en raison de l'abondance de ses disponibilités.

Dépenses définitives.

1 ^o Versement à la Caisse autonome d'amortissement faits originellement en vertu d'une décision de M. Chéron	2.000 millions.
2 ^o Remboursement de l'emprunt 5 p. 100 dit « Emprunt Kreuger »	1.854 —
Total.	3.854 millions.

Avances récupérables.

1 ^o Avances aux organismes d'habitation à bon marché, crédit agricole, électrification des campagnes, etc.	700 millions.
2 ^o Avance au budget annexe des Postes, Télégraphes, Téléphones, pour travaux de premier établissement.	550 —
3 ^o Avances aux réseaux de chemins de fer.	135 —
4 ^o Excédents de dépenses budgétaires sur les recettes, pendant la période considérée.	2.700 —
(Sur ce dernier point, il convient de noter que pendant les premiers mois de l'année et jusqu'à la mise en recouvrement des impôts directs, les dépenses budgétaires sont supérieures aux recettes et que le Trésor fait chaque année, pendant la même période, des avances au budget, qui lui sont remboursées pendant la deuxième partie de l'année. On était alors à la période des basses eaux et, en novembre 1929, au contraire, à celle des hautes eaux).	
5 ^o Différence entre les versements reçus de l'Allemagne et le paiement des dettes interalliées, les frais des armées d'occupation et les paiements aux sinistrés.	325 —
Total.	8.264 millions.

En retranchant de cette somme le montant de l'augmentation de divers comptes créditeurs qui s'élevait à 320 —
on obtenait la diminution de l'actif du Trésor au 31 mai 1930, par rapport à l'actif au 30 novembre 1929, soit 7.944 millions.

Si l'on déduisait de cet actif de 11.306 millions au

31 mai 1930, celui des dépenses du Trésor, on arrivait à un solde actif d'environ 5 milliards, chiffre finalement accepté par la Commission des finances de la Chambre.

La clôture de la session ayant interrompu la discussion du projet d'outillage, ce dernier, remanié par la Commission des finances de la Chambre, vint en discussion au mois de décembre 1930, mais seul le vote de l'article 1^{er} était acquis lorsque le Ministère fut renversé, le 13 de ce mois.

Les débats menaçant de ne reprendre qu'avec lenteur, alors que la crise économique faisait de plus en plus durement sentir ses effets dans le pays, le Gouvernement se décida, le 19 décembre, à proposer au Parlement de voter un « premier train » de crédits d'outillage national. C'est dans ces conditions que fut votée la loi du 19 mars 1931, comportant 670 millions de crédits, à valoir sur les autorisations ultérieures.

Cependant, la crise se développant et le chômage menaçant de s'accroître dans des proportions considérables au cours de l'hiver, le Gouvernement déposa le 12 novembre 1931 une nouvelle demande de crédits d'outillage national pour un total de 3 milliards de francs, à utiliser dans le délai d'un an. Malheureusement, le Trésor ne possédait plus alors de disponibilités et il fallait adapter les modalités de financement aux événements survenus depuis la présentation du projet initial. Le Gouvernement obtint par la loi du 8 avril 1932 la faculté d'émettre des obligations du Trésor, pour un montant de 3.476 millions. Ainsi, la charge des travaux d'outillage national, du moins en ce qui concernait le programme fixé par la loi du 28 décembre 1931, retombait-elle intégralement sur les budgets à venir.

Qu'étaient donc devenus les avoirs du Trésor ?

Nous avons vu que, de 19.250 millions au 30 novem-

bre 1929, ils étaient passés à 11.306 millions le 31 mai 1930. Par suite des importants décaissements et de nombreuses avances faites au cours de l'année 1930, et dont nous avons donné le détail ci-dessus, la situation de la Trésorerie au 31 janvier 1931 était la suivante :

I. — *Actif.*

A. — Encaisses :

Banque de France	4.562	} 9.796
Caisse Centrale.	356	
Devises étrangères ¹	4.878	

B. — Créances :

Bénéfice de frappe	650	} 5.362 ²
Avances aux P. T. T.	1.564	
Avances aux H. B. M., etc.	1.677	
Avances en devises à divers.	1.332	
Avances à la Caisse autonome pour le paiement du 1 ^{er} tirage des Bons à 10 ans 1924.	139	

Total I (A + B). 15.158 ³

II. — *Passif.*

Crédit Argentin	170	} 5.232
Sinistrés.	2.742	
Alcools.	827	
Vins	221	
Crédit agricole.	50	
Souscription Banque de l'Indochine.	4	
Fortifications	998	
Exercices périmés.	120	
Avances à la Pologne	100	

Solde net (Total I et II). 9.926

L'examen de ce bilan nous révèle la part importante et

1. Contrevaleur en francs calculée au pair.

2. Ce chiffre ne comprend pas le montant des avances à des Gouvernements étrangers, qui atteignait, le 31 janvier 1931, 432 millions.

3. Ce chiffre ne comprend pas le montant des comptes du Trésor dans les banques coloniales, qui s'élevait, le 31 janvier 1931 à 1.014 millions.

nouvelle que prenait dans l'actif du Trésor le montant des créances récupérables. Mais, si cette politique était plus fructueuse pour le Trésor, elle allait devenir, dès l'année suivante, fort onéreuse par suite des pertes en capital subies.

La Trésorerie en 1931.

L'évolution de la Trésorerie en 1931 continua d'être caractérisée par la diminution progressive des avoirs existant dans les caisses publiques. Mais alors qu'en 1930 ce mouvement n'avait pu compromettre l'aisance du Trésor, il s'accroissait l'année suivante dans des conditions telles qu'il devenait fatal que l'exercice 1931-1932 ne soit marqué par la réapparition des Bons du Trésor à court terme.

Suivant l'évolution de l'année précédente, les avoirs de la Trésorerie reçurent une double affectation : règlement de diverses charges incombant normalement au Trésor et octroi de nouvelles avances, non plus cette fois à des organismes publics privés, concessionnaires de services publics, mais à des Gouvernements étrangers et à des banques nationales en difficultés.

La première pratique n'appelle que des observations de détail.

De même que le Trésor avait supporté en 1930 le déficit du budget en cours, qui se chiffra, pour l'exercice 1930-1931, à 4.917.043.361 ¹, il fut chargé l'année suivante du déficit de l'exercice 1931-1932, qui s'éleva à 5.484.020.307 ¹. Ce décaissement s'est en outre trouvé grossi dans une

1. Chiffres obtenus d'après les indications contenues dans le tableau figurant à la page xii de l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1937.

mesure assez importante par le déficit des budgets coloniaux. D'autre part, la Trésorerie continua à payer, à titre définitif, les divers engagements qui lui incombait en vertu de lois spéciales et dont les principales, que nous avons déjà mentionnées, se référaient aux indemnités restant à régler en espèces aux sinistrés des régions envahies, aux dépenses du premier « train » de l'outillage national, à l'organisation défensive des frontières. Sur les deux premiers de ces postes, le décaissement dépassait au total un milliard. A ces paiements, il convient d'ailleurs d'assimiler certaines avances aux réseaux des chemins de fer, en principe récupérables, en fait immobilisées au moins partiellement pour une longue période. Il s'agit notamment des arrérages remboursables par le fonds commun des insuffisances de 1921 à 1926, qui s'élevait, en 1931, à environ 475 millions, et aussi des arrérages des emprunts du réseau de l'État, pour lesquels ce dernier s'était abstenu de constituer dans les caisses publiques les provisions nécessaires, imposant ainsi au Trésor un décaissement d'environ 600 millions. Enfin, des avances continuèrent d'être consenties pendant l'année à concurrence de plus d'un milliard, à la deuxième section du budget des P. T. T. Mais quelque importantes qu'aient été les sorties de fonds qui pesèrent sur la Trésorerie au seul titre des charges qui lui incombait normalement, elles se révélèrent moins lourdes que celles occasionnées par les avances du Trésor.

A quatre reprises en effet, pendant l'année 1931, le Gouvernement décida d'intervenir par l'octroi d'avances du Trésor en faveur de Gouvernements étrangers et de banques nationales en difficulté. Ces opérations, qui entraînèrent un décaissement total d'environ 3.500 mil-

lions, se décomposent, dans leur ordre chronologique, comme il suit :

Avances à la Banque d'Alsace-Lorraine . . .	910 millions.
Avances à la Hongrie	354 —
Avances à la Yougo-Slavie.	250 —
Avances à la Banque Nationale de Crédit. . .	1.990 —

Leur caractère exceptionnel mérite de retenir l'attention.

A. — AVANCES A DES GOUVERNEMENTS ÉTRANGERS

Le Gouvernement pouvait, en octroyant ces avances, invoquer un double précédent.

Des avances à la Pologne (dont le solde encore dû était, en 1931, de 215 millions) et à la Yougo-Slavie (solde dû, 265 millions) avaient été consenties en vertu de deux lois du 8 janvier 1924 et se justifiaient donc d'elles-mêmes, leur régularité était indiscutable.

Il en allait différemment des deux avances consenties à la Yougo-Slavie et à la Hongrie.

1^o *Avance à la Yougo-Slavie (250 millions).*

Cette avance fut consentie à la suite de pourparlers poursuivis en septembre et octobre 1931 entre M. Djouritch, ministre des Finances yougo-slave, et M. Dard, ministre de France à Belgrade. Elle avait pour objet de compenser la perte résultant, pour le budget yougo-slave, du moratoire Hoover. En vertu d'un accord conclu le 13 octobre 1931, le Trésor français accorda au Gouvernement yougo-slave, pour deux ans et demi, une avance de 250 millions de francs. Le service de cet emprunt était garanti par les recettes des monopoles, après prélèvement des sommes nécessaires au service des emprunts antérieurs.

Le taux était de 3 p. 100 et le remboursement devait s'effectuer par semestrialités en deux ans et demi, un remboursement par anticipation étant prévu dans certaines hypothèses. En contre-partie, le Gouvernement yougoslave avait pris certains engagements relatifs au maintien de l'équilibre budgétaire et de l'étalon or ainsi qu'à des commandes à passer à l'industrie française.

2^o *Avance à la Hongrie* (354 millions).

Dès 1930, la Hongrie tentait d'émettre un emprunt en vue de rembourser, sur la place de Londres, une avance à court terme d'un million de livres sterling et de parer à des difficultés budgétaires.

Les embarras de Trésorerie, résultant de cette double situation, incitèrent le Gouvernement à rechercher un emprunt de 8 millions de livres sterling, dont moitié eût été réservé au marché français. Un peu plus tard, le comte Bethlen faisait connaître au ministre de France à Budapest qu'il désirait ~~un emprunt~~ *entre émettre un emprunt hypothécaire* de 270 millions de francs, en vue de développer le crédit agricole. Dès la fin de mai 1931, le Ministère français des Finances acceptait le principe de l'opération et le Gouvernement français faisait savoir au comte Bethlen qu'il autoriserait à Paris l'émission d'un emprunt hongrois de 500 millions de francs et que si cette émission devait être retardée, une opération d'avances à court terme, à valoir sur l'emprunt, serait envisagée favorablement. Sur ces entrefaites, le Gouvernement français envoyait en Hongrie un enquêteur, M. Charron, pour étudier la situation financière de ce pays.

Le 5 juillet, le ministre des Finances français était

informé par le Quai d'Orsay que M. Charron avait constaté sur place les difficultés de plusieurs établissements de crédit, des embarras très graves de Trésorerie et la situation très délicate d'un grand établissement financier. Le ministre de France à Budapest faisait remarquer que la prolongation des pourparlers mettait l'étranger en méfiance, qu'au contraire l'arrivée de M. Charron avait éveillé des espoirs et qu'on y voyait une « sorte d'engagement moral de poursuivre ». Or, le Gouvernement hongrois, par l'intermédiaire d'un syndicat de banques de Budapest, entreprenait l'émission de Bons du Trésor, à concurrence de 5 millions de livres sterling, à 12 ou 18 mois. On avait d'abord compté placer en France 80 p. 100 de ces Bons. Le ministre français à Budapest insistait pour qu'il soit donné au Gouvernement hongrois une marque immédiate de sollicitude, en souscrivant 50 p. 100 de ces Bons, soit 2.5000.000 livres sterling.

Toute la fin du mois de juillet 1931 fut marquée par une intervention du Ministère des Affaires étrangères auprès du ministère des Finances. Après que la Banque Nationale de Hongrie eût été sauvée provisoirement par une ouverture de crédit de 10 millions de dollars de la Banque des Règlements Internationaux, le Quai d'Orsay, insista pour l'émission en France de Bons du Trésor hongrois.

Le 20 juillet, le moratoire était déclaré en Allemagne. Le 31 juillet, on apprenait que le marché de Londres ne serait pas en mesure de participer à l'émission hongroise. Des groupes hollandais et suisses qui avaient été pressentis faisaient montre de réserve. On escomptait encore, de Budapest 1.400.000 livres, de New-York un million de livres, de Rome 500.000 livres.

Le 8 août, le Gouvernement hongrois prenait une ordon-

nance interdisant pratiquement toute exportation de devises étrangères et de pengoes. Le ministère des Affaires étrangères signalait le risque résultant de ce fait pour les exportations françaises.

Enfin, le 14 août, le Ministère des Finances invitait la Banque de l'Union Parisienne à souscrire pour 354 millions de Bons du Trésor hongrois, par prélèvement sur les avoirs du Trésor français en dollars.

La souscription française avait, comme contre-partie l'engagement pris par le Gouvernement hongrois, en termes assez vagues d'ailleurs, et ne résultant que d'une simple lettre du ministre de Hongrie, à Paris de réserver à la France, en ce qui concernait l'échange des marchandises, l'égalité de traitement avec les autres pays.

Cette avance était garantie par les excédents de recettes affectés au service de l'emprunt de 1924 (American relief credit), consistant en recettes brutes des douanes, de l'impôt sur le sucre, du monopole des tabacs, et recettes nettes du monopole du sel. Les Bons portaient intérêt à 5 3/4 p. 100 et étaient à échéance d'un an, avec faculté de prolongation sur six mois.

On ne peut nier le caractère exceptionnel de cette avance consentie au Gouvernement hongrois, puisque le Trésor se servait à cet effet d'une personne interposée : la Banque de l'Union Parisienne. Le rapporteur de la Commission des finances de la Chambre ayant vainement cherché dans le dossier qui lui avait été communiqué l'accord qui garantissait les droits du Trésor français, écrivit à ce sujet, le 12 janvier 1932, au ministre des Finances et reçut, à la date du 22 janvier, la réponse suivante :

« Aucune Convention spéciale n'est intervenue entre l'État hongrois et l'État français, celui-ci s'étant servi de

l'intermédiaire de la Banque de l'Union Parisienne, seule signataire du contrat d'emprunt. Le Gouvernement hongrois a remis, en représentation de l'avance, des Bons du Trésor qui le lient envers les porteurs de ces titres, c'est-à-dire envers le Trésor français pour la tranche souscrite par ce dernier. »

B. — AVANCES A DES BANQUES EN DIFFICULTÉS

Ces mesures, tout à fait exceptionnelles, sortent absolument du cadre des opérations normales du Trésor et ne peuvent se justifier que par les répercussions considérables que la défaillance de ces établissements auraient pu entraîner.

1^o *Avance à la Banque d'Alsace-Lorraine* (901 millions).

Les difficultés de la Banque d'Alsace-Lorraine remontaient à 1919, c'est-à-dire à l'époque où son orientation fut modifiée sous l'action des groupes financiers qui en prirent alors le contrôle. Le début de la crise bancaire, dans les deux derniers mois de 1930, avait provoqué de larges retraits de fonds, auxquels l'escompte du portefeuille libéralement accepté par la Banque de France ne suffisait plus à parer. Aussi, le désastre devenait-il imminent.

Un milliard de dépôts, fournis par de petits industriels et par des artisans, avait été engagé dans un réseau complexe d'immobilisations. La Banque d'Alsace-Lorraine comptait 133 succursales et 127 bureaux auxiliaires faisant un important mouvement d'affaires non seulement en Alsace-Lorraine, mais également avec les pays limitrophes (Suisse, Sarre, Luxembourg). Ses liens avec le commerce

et l'industrie de ces régions étaient tels que sa défaillance eût entraîné la disparition de nombreuses entreprises déjà atteintes par la crise. En outre, le désastre n'aurait pu être limité aux départements de l'Est ; la Banque d'Alsace-Lorraine contrôlait en effet la Banque privée, qui était alors en période de laborieuse convalescence et la chute de l'une eût entraîné celle de l'autre. C'est donc toute l'économie de l'Est, du Sud-Est et de la région lyonnaise qui se serait trouvée atteinte et nul ne pouvait prévoir où ce seraient arrêtées les conséquences de tels événements et si l'organisation bancaire du pays entier n'eût pas été ébranlée dans une crise sans précédent.

Mais, aux raisons d'ordre économique national s'ajoutaient, de façon certaine, des raisons d'ordre politique.

Le 17 janvier 1931, les préfets des départements de l'Alsace informaient le Gouvernement qu'une agitation des plus inquiétantes se développait dans un milieu où l'influence allemande ne demandait qu'à se manifester pour venir en aide aux petits épargnants des banques défaillantes. D'ailleurs, dès 1927, les grandes banques allemandes avaient laissé entrevoir qu'elles étaient disposées à s'intéresser à la Banque d'Alsace-Lorraine, après apport de capitaux élevés.

Un soutien devait donc être accordé à cette Banque le plus rapidement possible. Mais, outre que le temps manquait, un débat parlementaire semblait dangereux, car l'échec ou le simple ajournement du projet aurait eu des conséquences plus graves encore que n'en comportait la situation à laquelle il importait de parer. Aussi, le Gouvernement décida-t-il d'intervenir en utilisant les avoirs français du Trésor à l'étranger qui étaient d'ailleurs confiés à des banques françaises et anglaises.

Les banques de Paris, n'avaient pas voulu intervenir n'ayant qu'un souci : prendre toutes leurs précautions contre des complications possibles. La Banque de France s'était retranchée derrière ses statuts pour éviter tout concours. Le Crédit Industriel et Commercial fut seul à accepter de gérer la Banque d'Alsace-Lorraine et de liquider son actif. L'accord entre cet Établissement de crédit et le Gouvernement fut conclu sur les bases suivantes :

1° Le Crédit Industriel et Commercial ne retirerait de son intervention aucun profit particulier ;

2° Il entendait être couvert des pertes éventuelles ;

3° Il exigeait que fussent donnés à l'affaire des moyens de Trésorerie nouveaux.

Ces points admis, il fut convenu que le Crédit Industriel et Commercial prendrait la gestion de la Banque d'Alsace Lorraine, à la condition que le Trésor lui constituât en dépôt un montant de devises étrangères correspondant aux sommes qui seraient nécessaires pour la mobilisation de l'actif et pour la couverture de la différence qui serait constatée entre le passif et l'actif réalisé. Les sommes ainsi déposées devaient d'ailleurs être productives d'un intérêt, à porter au crédit du Trésor. Ce dernier devait de même être crédité des sommes provenant de la réalisation des actifs existant au début de la gestion. Le Crédit Industriel et Commercial s'engagea en même temps à revaloriser le fonds de commerce et à réserver au Trésor tout le bénéfice de cette revalorisation, ainsi que les profits réalisés au cours de la période de gestion.

Un accord fut conclu sur ces bases le 18 janvier 1931, entre le Crédit Industriel et Commercial, le groupe financier intéressé et la Banque d'Alsace-Lorraine. Le groupe abandonnait pour 160.000 francs les 160.000 actions qu'il

détenait et l'ancien Conseil d'Administration de la Banque d'Alsace-Lorraine versait au Crédit Industriel et Commercial une somme de 20 millions de francs en atténuation du déficit. Les bénéfices éventuels devaient être versés au Trésor et, après son désintéressement total, au groupe financier évincé et au Conseil d'Administration.

En ce qui concerne les fonds remis par le Trésor, l'opération fut réalisée dans la forme habituelle d'un dépôt de devises étrangères (livres sterling, dollars), à la succursale de Londres du Crédit Industriel et Commercial. Les versements furent effectués au fur et à mesure de la liquidation de la Banque d'Alsace-Lorraine, cette liquidation s'opérant sous le contrôle d'un délégué de l'administration des Finances. La seule particularité qui distinguait ce compte de dépôt de ceux que le Trésor possédait dans d'autres banques à l'étranger — mais elle était d'importance — résidait dans l'engagement pris par le Trésor de ne retirer les fonds que dans la limite des rentrées provenant de la réalisation des actifs de la liquidation.

Les fonds ainsi déposés par le Trésor au Crédit Industriel et Commercial atteignaient, au 31 janvier 1932, 901 millions de francs. Ils étaient couverts, ainsi qu'on vient de le voir, par la totalité de l'actif de la Banque d'Alsace-Lorraine, par les intérêts dont ces fonds étaient productifs et par des bénéfices éventuels. Mais la garantie contre toute perte donnée au Crédit Industriel et Commercial diminuait évidemment la valeur de ces gages. Il fut donc convenu que lors de l'apurement de la situation, c'est-à-dire après réorganisation de la Banque, le Trésor serait couvert de sa perte éventuelle par les 20 millions de francs exigés de l'ancien conseil et par le prix de vente du fonds de commerce. Il fut enfin convenu qu'au cas où ces deux éléments

ne suffiraient pas à désintéresser le Trésor, le solde serait converti en parts bénéficiaires assorties d'un amortissement annuel et qui seraient annulées au fur et à mesure de cet amortissement.

On espérait cependant, et les avis des experts étaient unanimes et concordants, que la totalité des fonds engagés serait récupérée. Les événements démentirent les avis des Conseils et, le 28 mai 1934, la Commission de recensement des créances de l'État constatait que les récupérations s'élevaient à 200 millions seulement.

2° Avances à la Banque Nationale de Crédit (1.990 millions).

Le 25 septembre 1931 le président et le directeur général de la Banque Nationale de Crédit demandaient au ministre des Finances de créer un syndicat de garantie pour le maintien en Bourse de l'action B. N. C. très attaquée la veille. Les grandes banques, consultées, s'étaient refusées à cette procédure. Enfin, le soir même, alors que les retraits de dépôts dans la matinée avaient dépassé 250 millions de francs, un syndicat de garantie était formé, non plus pour le soutien en Bourse, mais pour une action limitée des banques. Celles-ci consentaient à ne plus se prévaloir de l'engagement pris envers elles lors du règlement de la Banque Adam, auquel elles n'avaient contribué que sous la condition que le Gouvernement ne s'adresserait plus à elles dans des cas analogues.

Il restait alors 3.200 millions de dépôts à rembourser.

Le même jour encore, à 10 heures du soir, les dispositions suivantes étaient arrêtées avec l'approbation du président du Conseil par les représentants de la Banque de France et des principales banques.

1° *Trésorerie*. — Celle-ci serait assurée exclusivement par la Banque de France (mobilisation du papier B. N. C. et à concurrence du montant des dépôts : 4 milliards, y compris 720 millions escomptés les journées précédentes et le jour même par la Banque de France).

2° Les pertes que subirait la Banque de France, sur l'encaissement du papier devaient être couvertes :

- a) Par le capital et les réserves de la Banque ;
- b) Par un versement exigé des Administrateurs de la B. N. C. ;
- c) Par un fonds de garantie de 260 millions constitué par les banques et les établissements de la place de Paris ;
- d) Par le Trésor.

Le Gouvernement garantissait alors seulement l'excédent des pertes éventuelles par rapport au fonds de garantie mais, trois jours après, le 28 septembre, la Banque de France faisait savoir au Ministre que le rythme des retraits de dépôts dépassait les possibilités immédiates de mobilisation du portefeuille, en raison de la dispersion du papier dans les agences de province et « par suite du refus de signature de certains débiteurs ». (Cette formule semble signifier que la Banque de France, tenue par ses statuts, ne pouvait réunir, pour certains effets présentés à l'escompte, le nombre de signatures réglementaires.) La Banque demandait, en conséquence, au Trésor de fournir les fonds nécessaires à la contre-partie, en écritures, des retraits de dépôts. Cette avance du Trésor fut consentie en acompte sur sa participation ultérieure aux pertes, pour un montant de 300 millions. Elle allait augmenter considérablement, pour atteindre 1.990 millions au 31 décembre 1931 et accroître encore par la suite. En effet,

l'avance du Trésor à la Banque de France avait pour objet de compenser l'excédent des retraits de dépôts par rapport à la mobilisation de l'actif. Elle augmentait donc ou diminuait selon les variations de ces deux éléments.

Au point de vue technique, ces avances étaient opérées par virement du compte courant du Trésor à la Banque de France au compte de la Banque Nationale de Crédit dans le même établissement. La Banque Nationale de Crédit avait, de son côté, ouvert dans ses livres, au nom du Trésor, un compte des avances qu'elle avait reçues et dont les mouvements, ainsi que toutes les autres opérations de la Banque, étaient suivis par l'Inspecteur général de la Banque de France, agissant comme contrôleur de la Banque et du Trésor.

De l'examen des faits il résulte que, dans le cas de la Banque d'Alsace-Lorraine, comme dans celui de la Banque Nationale de Crédit, le ministre des Finances a été surpris par les événements et a dû prendre une décision en quelques heures et, cependant, la déconfiture de ces deux banques n'avait pas résulté de faits imprévisibles ; il semble donc qu'on puisse conclure à un fonctionnement défectueux de certains services du Ministère des Finances.

Les opérations ont été, en outre, techniquement mal situées. Dans l'un et l'autre cas, les avances du Trésor furent assorties d'échéances indéterminées et furent consenties avec la perspective d'une perte au moins partielle. Elles ne constituaient donc pas des opérations normales de Trésorerie, mais des concours qui auraient dû tout au moins prendre la forme d'un compte spécial. Au contraire, l'appui du Trésor constituait un élément de sécurité qui, s'agissant d'un établissement de crédit, aurait été particulièrement apprécié des déposants.

Quelle que soit l'appréciation que l'on puisse porter sur ces interventions, il convient de remarquer qu'elles posèrent d'une part un problème juridique délicat et qu'elles contribuèrent d'autre part à modifier l'évolution de la Trésorerie.

Aucune des quatre opérations ci-dessus analysées ne fut approuvée préalablement — ni d'ailleurs ratifiée depuis — par le Parlement et toute la discussion porte sur l'interprétation de l'article 131 de la loi de finances du 16 avril 1930 en vertu duquel elles avaient été réalisées.

Cet article stipulait que « le ministre des Finances ne peut consentir d'avances imputables sur les ressources de la Trésorerie que s'il y est autorisé par la loi, exception faite pour les avances sollicitées par les départements et les communes, les établissements publics et les pays de protectorat, en cas d'insuffisance même de leur Trésorerie ». Mais les Chambres avaient voté dans la même loi de finances, la ligne de recettes : « recettes en atténuation de la dette flottante », qui comprenait notamment : le « produit des encaisses du Trésor ». Par cette voie, la légitimité des placements de la Trésorerie pouvait se trouver rétablie car il était évidemment impossible de songer à exiger une autorisation législative pour chacune des opérations envisagées (notamment dépôts en banque, placements en reports, etc...). Aussi, le Gouvernement soutenait-il pour sa défense que l'on pouvait considérer les opérations en cause, non comme des avances, mais comme des placements, et qu'à cet égard le Trésor avait toujours joui d'une liberté complète et pratiquement indispensable en ce qui concernait la gestion de ses avoirs en devises. L'argumentation était subtile, mais s'il était exact que le Trésor pouvait placer à son gré ses disponibilités, encore fallait-il

que ses placements soient aisément réalisables. Et, à cet égard, il était évidemment bien difficile d'assimiler les Bons du Trésor hongrois, souscrits en août 1931, à des Bons du Trésor anglais ou américains, ou les prêts consentis en février et en septembre à la Banque d'Alsace-Lorraine et à la Banque Nationale de Crédit à des dépôts effectués dans des établissements au crédit intact.

On pouvait sans doute faite valoir en faveur de ces opérations des considérations d'intérêt national, mais il n'en reste pas moins que le Parlement aurait dû être appelé, lui aussi, à apprécier cet intérêt. Si la Trésorerie avait été moins riche, le Ministre n'aurait pu accorder aucun concours et l'existence de disponibilités ne pouvait modifier ses droits. Il y avait en outre quelque chose de choquant dans ces interventions basées sur la seule importance des affaires, sans tenir compte de leur bonne ou mauvaise gestion antérieure, ni des services qu'elles avaient pu rendre ou refuser à l'intérêt général.

Quoi qu'il en soit de cette question théorique, les avances aux Gouvernements étrangers et aux banques, par l'importance des décaissements qu'elles imposèrent au Trésor, exercèrent sur la situation de ce dernier une influence incontestable, pour la simple raison que leur coïncidence avec un déficit budgétaire persistant et avec l'octroi d'avances sans doute normales mais en fait provisoirement irrécupérables, rendit inévitable le recours à des émissions de Bons.

La diminution des avoirs du Trésor, à partir de l'exercice 1930, provient à la fois, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, de la réapparition des déficits et des nouvelles charges dont il fut accablé. Le montant du déficit de l'exercice 1930-1931 était chiffré à 2.542 millions dans le projet

de loi de crédits supplémentaires, déposé le 13 novembre 1931 et devenu loi du 30 novembre 1931.

Celui de l'exercice 1931-1932 était évalué, dans le projet de loi tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire présenté en juillet 1932, à 4.748 millions, se décomposant ainsi :

Déficit initial (1 ^{er} juillet 1932)	3.148 millions.
Crédits supplémentaires.	100 —
Perte dans les reports de crédit.	300 —
Perte sur les recettes du plan Young	<u>1.200 —</u>
Déficit total.	4.748 millions.

En fait, le déficit des deux budgets de 1930-1931 et 1931-1932 occasionnait au Trésor une perte estimée à 7 milliards 1/2, mais qui fut en réalité de plus de 10 milliards ainsi que nous l'avons indiqué précédemment.

Parmi les charges imposées à la Trésorerie, certaines avaient un caractère définitif ; leur énumération s'établit comme suit :

Remboursement anticipé de l'emprunt en dollars 5 % 1928-1968	2.000 millions.
Versement d'excédents budgétaires à la Caisse autonome.	2.000 —
Paiement en espèces aux sinistrés (depuis avril 1930)	1.750 —
Premier train d'outillage national	525 —
Dotation de la Caisse de crédit aux départements et communes	300 —
Fortification des frontières	<u>425 —</u>
Total.	7.000 millions.

A ces décaissements définitifs, il y avait lieu d'assimiler des avances au fonds commun des chemins de fer et à la Compagnie Générale Transatlantique, qui ne pouvaient

être récupérées, dans la meilleure hypothèse, que dans une échéance assez lointaine, savoir :

Avances au fonds commun (arrérages des insuffisances des années 1921 à 1926)	1.250 millions.
Avances à la Compagnie Générale Transatlantique : a) en devises	273 —
b) au titre de la loi du 3 mars 1932	37 —
Soit au total, ...	1.560 millions.

La récapitulation nous donne :

Déficits estimés des budgets de l'exercice 1930-1931 et de l'exercice 1931-1932	7.390 millions.
Dépenses définitives	7.000 —
Dépenses récupérables à longue échéance . .	1.560 —
Total.	15.950 millions.

Si nous tenons compte des interventions auxquelles il fut procédé en 1931 en faveur des Gouvernements étrangers et des banques nationales en difficultés, se chiffrant à.

3.404 —

On obtient le chiffre de. 19.354 millions.

On voit qu'il ne restait plus rien en janvier 1932¹ des 19 milliards existant dans le Trésor à la fin de l'année 1929.

Il peut même paraître étonnant, à ne considérer que le montant des encaisses en francs qui ne s'élevait plus, au 31 janvier 1931, qu'à 9.926 millions (ainsi que nous l'avons vu précédemment, p. 117) que le Trésor ait pu, pendant si longtemps faire face, sans aide exceptionnelle à ses engagements. L'explication doit en être trouvée dans deux facteurs particuliers : en premier lieu, une augmentation assez sensible se produisit dans le montant de certains dépôts au Trésor ; en second lieu, celui-ci récupéra

1. Chiffres empruntés à l'exposé des motifs du projet de rétablissement de l'équilibre budgétaire (juillet 1932).

sur les avances qu'il avait antérieurement consenties à certains organismes, des sommes importantes grâce à l'émission d'emprunts, notamment l'emprunt des P. T. T. de 2.800 millions, l'emprunt du Gouvernement de l'Algérie (700 millions) et l'emprunt des chemins de fer de l'État.

Le Trésor avait en outre la faculté de mobiliser auprès de la Caisse des Dépôts et Consignation une fraction de ses avances anciennes aux organismes d'intérêt social et de ses cessions de devises aux grands réseaux. Mais ces réalisations, malgré leur importance, ne purent suffire à alimenter les besoins de la Trésorerie qui dut finalement recourir, pour la première fois depuis 1926, à une émission publique de Bons.

Le ministre des Finances se vit contraint, dans le courant d'avril 1932, de remettre à la Caisse des Dépôts et Consignations des Bons du Trésor d'un montant d'un milliard. Puis, dans les premiers jours de mai, l'émission des obligations de l'outillage national, autorisée par la loi du 8 avril 1932, n'ayant encore pu être réalisée, le Trésor dut se procurer des ressources par l'émission publique d'une tranche de Bons de 3 milliards de francs. Le jour de la constitution du ministère Herriot, les encaisses en francs de la Trésorerie étaient réduites à 70 millions et il ne subsistait plus qu'une marge d'émission de 800 millions sur l'autorisation permanente de 5 milliards accordée par la loi du 7 août 1926.

La Dette publique.

Les variations de la dette de janvier 1930 à décembre 1931 ne sont pas très importantes, les services dépensiers ayant vécu uniquement sur les ressources du Trésor.

Le tableau suivant ¹ indique les variations subies par les différents postes de la dette.

	AU 31 DÉC. 1929	AU 31 DÉC. 1930	AU 31 DÉC. 1931
Dette perpétuelle.	98.117	95.778	95.430
Dette amortissable	107.438	106.324	111.197
Dette à court terme et échéance massive.	22.176	22.075	19.153
Dette flottante.	37.647	37.560	40.651
Dette commerciale extérieure.	6.881	4.906	4.658
Dette des P. T. T.	2.751	2.704	2.656
	<u>274.710</u>	<u>269.347</u>	<u>273.745</u>

Ce tableau appelle quelques observations résultant d'ailleurs de faits déjà connus.

Année 1930. — La réduction de la dette commerciale extérieure était due au remboursement de l'emprunt Kreuger.

La réduction de la dette amortissable provenait des amortissements réalisés par la Caisse autonome et celle de la dette perpétuelle, des rachats de rente faits par cette Caisse en conformité de l'article 96 de la loi du 30 décembre 1928 et qui se décomposent ainsi :

	MONTANT DES CAPITAUX consacrés aux rachats.
3 %	138.1 millions.
4 % 1925	94.5 —
5 % 1915-1916	913.3 —
5 % 1928	1.224.4 —
6 % 1920	1.031.6 —
Total.	<u>3.401.9 millions.</u>

Cette politique préparait et facilitait la conversion en maintenant des cours élevés.

Année 1931. — A l'inverse de l'année précédente, où

1. Chiffres extraits de la *Revue d'économie politique*, numéro de la *France économique*, années 1931 et 1932.

la dette avait diminué de 5.363 millions, l'année 1931 fut marquée par des accroissements importants sur certains chapitres, insuffisamment atténués par les diminutions sur certains autres, de sorte qu'en définitive la dette augmenta de 4.398 millions de francs.

La réduction de 2.992 millions observée sur la dette à court terme et à échéances massives provenait de la politique suivie par la Caisse autonome qui ne recherchait plus à maintenir, par des interventions coûteuses, le cours des rentes suffisamment élevé.

L'accroissement de la dette amortissable provenait en premier lieu de la création de 500 millions d'obligations du Trésor à 15 ans remises à des sinistrés, en règlement de leurs indemnités.

En second lieu, les « annuités diverses » se sont accrues de plus de 4 milliards. Sous cette rubrique sont inscrites les avances consenties au Trésor par la Caisse des Dépôts et Consignation, pour lui permettre de couvrir les avances qu'il consent lui-même aux organismes d'intérêt économique (habitations à bon marché, crédit agricole, électrification des campagnes, réfection des chemins ruraux, etc.). Ces opérations avaient en effet pris un développement considérable du fait, notamment, de l'application de la loi Loucheur et des lois qui l'ont complétée ou modifiée.

Enfin, plus de deux milliards de Bons du Trésor, venant à échéance en 1945, furent remis à la Banque de France, en couverture des pertes subies par cet établissement sur ses encaisses en livres sterling.

Ainsi, l'année 1931 marque un tournant capital dans l'évolution de la Dette publique aussi bien que du Trésor puisque pour la première fois depuis 1926 la dette subit une augmentation appréciable.

DEUXIÈME PARTIE

1932 - 1936



§ 1

EXPOSÉ CHRONOLOGIQUE DES DIFFÉRENTES MESURES AYANT DÉTERMINÉ L'ÉVOLUTION DES MASSES BUDGÉTAIRES DE 1932 A 1936

Les élections de mai 1932 marquent le point de départ de la deuxième partie de cette étude, au cours de laquelle nous suivrons les efforts de redressement budgétaire et de compression des masses réalisées par les divers Gouvernements successivement au pouvoir.

La Chambre expirante n'avait pas eu le courage de prendre toutes les mesures nécessaires au redressement de l'équilibre et il apparaissait certain que, quel que fût le parti qui arriverait au pouvoir, ce dernier devrait entreprendre de toute urgence l'assainissement des finances publiques. Le sort voulut que le Gouvernement mandaté par le suffrage universel eût à sa tête l'homme même qui avait, huit ans plus tôt, présidé à une première crise financière.

Il est d'ailleurs équitable de constater que la politique financière de M. Herriot, au cours de cette nouvelle prise de pouvoir, se révéla plus satisfaisante, du point de vue technique, sur le plan financier.

Le problème en présence duquel se trouvait la nouvelle législature était ardu et pressant.

Problème ardu parce qu'aux difficultés tenant de la

gestion des années précédentes, s'en ajoutèrent d'autres résultant de l'aggravation rapide de la crise économique et qu'il incombait ainsi au Gouvernement non seulement de réparer les erreurs préexistantes, mais aussi de faire face à ses difficultés propres. Jamais, même au moment de la préparation du budget de 1932, la solution du problème budgétaire n'avait trouvé dans les circonstances économiques des conditions moins favorables. Il s'agissait en somme de concilier deux nécessités, en apparence inconciliables : rajuster, d'une part, les recettes aux crédits par des compressions de dépenses et des ressources nouvelles ; éviter, d'autre part, que les sacrifices demandés sous ces deux formes au pays ne vinssent affaiblir encore une économie défaillante.

Problème pressant parce que, pour la première fois depuis plusieurs années, le déficit budgétaire devait être nécessairement envisagé sous l'angle de la Trésorerie. Le temps était passé où le Trésor, largement approvisionné pouvait, sans inconvénient immédiat et majeur, combler les insuffisances saisonnières des recettes, remplir les obligations qui lui incombait en propre et faire face à la couverture des déficits du budget. Par le jeu des emprunts ainsi rendus indispensables, le crédit de l'État et l'équilibre budgétaire étaient directement et intimement associés. Il fallait à tout prix, sous peine de faire courir les plus grands risques au crédit public, arrêter l'hémorragie qui vidait les caisses du Trésor, au fur et à mesure des nouvelles émissions et, pour cela, il était nécessaire de s'attaquer sans délai à la cause essentielle du mal : le déficit budgétaire.

Dans l'évolution de cette situation, au cours de la législature 1932-1936, deux périodes peuvent être dis-

tinguées identiques dans leur dessein de recherches de l'équilibre budgétaire, différentes, par la position politique du problème : pendant la première, de juin 1932 à février 1934, l'effort se poursuit par les méthodes normales de discussion parlementaire ; dans la seconde, de février 1934 à avril 1936, les Gouvernements obtinrent du Parlement des pouvoirs d'action spéciaux et exceptionnels.

Première période : juin 1932-février 1934.

I. — ESSAIS DE REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE EN 1932.

Un mois après son arrivée au pouvoir, le Gouvernement de M. Herriot déposait un premier projet en vue du rétablissement de l'équilibre budgétaire.

Première étape : loi du 5 juillet 1932.

Le projet de loi déposé le 1^{er} juillet 1932 par MM. Palmade et Germain-Martin, prévoyait un ensemble de mesures destinées à remédier, à concurrence de 4.060 millions, au déséquilibre du budget général de l'exercice 1933. Ces mesures consistaient en 2.590 millions de compressions de dépenses et 1.470 millions de réaménagements fiscaux. Les votes des deux Chambres en ramenèrent le total à 2.151 millions.

a) *Réduction des dépenses.* — Les Chambres retinrent, dans la loi du 15 juillet 1932, le principe de deux réductions :

La première, de 1.485 millions, portait sur l'ensemble des crédits de la Défense nationale ; elle fut répartie de

la façon suivante entre les quatre départements intéressés :

Guerre et défense des Territoires d'Outre-Mer .	851 millions.
Marine.	375 —
Air	252 —
Colonies	7 —

La seconde, égale à 5 p. 100 des dépenses de personnel, et portant sur les dépenses administratives de toutes natures, devait produire, d'après les évaluations qui furent faites alors, 370 millions. Les difficultés que rencontra l'application de cette mesure ne permit de la réaliser que jusqu'à concurrence de 210 millions.

b) *Réaménagements fiscaux*. — La loi du 15 juillet retint trois mesures, dont l'évaluation, pour une année pleine, fut chiffrée à 456 millions.

L'institution d'un nouveau barème de l'impôt général sur le revenu, comportant un relèvement de 20 p. 100 environ, devait produire un supplément de recettes de 280.000.000 francs.

La suppression des dégrèvements accordés par la loi du 26 avril 1930 aux opérations de Bourse devait produire. 32.500.000 —

Le relèvement du tarif applicable aux revenus des valeurs mobilières étrangères non abonnées, était évalué à. 22.500.000 —

Soit au total. . . 335.000.000 francs.

Deuxième étape : loi du 17 septembre 1932.

Cette loi autorisa le ministre des Finances à convertir en rente 4 1/2 p. 100 une portion considérable de la Dette publique : les rentes 5 p. 100, 1915-1916; 5 p. 100, 1920;

5 p. 100, 1927 et 5 p. 100, 1928; les obligations 6 p. 100, 1927 et 5 p. 100, 1928; les Bons du Trésor 7 p. 100, 1927.

Les conditions techniques de l'opération étaient alors nettement moins favorables qu'elles ne l'avaient été au début de l'année 1931, époque à laquelle elle aurait dû être effectuée. La hausse des valeurs à revenu fixe en avait alors fait descendre le rendement moyen jusqu'au taux de 3,65 p. 100; depuis plus d'un an, les fonds d'État et valeurs du Trésor, à l'exception de la rente 3 p. 100, avaient nettement dépassé le pair; le budget et la Trésorerie étaient encore à l'aise et les réserves considérables de la Caisse autonome constituaient une garantie presque absolue contre les aléas résultant des demandes de remboursement.

Le patriotisme des porteurs de rentes compensa ce retard regrettable et les difficultés particulières que comportait alors l'opération.

Sur un capital de 84.500 millions, les demandes de remboursement atteignirent seulement un peu plus de 4.500 millions et elles furent compensées, pour près de 3 milliards, par des souscriptions en numéraire. Le pourcentage net des remboursements n'atteignit donc pas 2 p. 100.

Il faut reconnaître cependant que les moyens employés pour arriver à ce résultat n'échappaient pas à la critique.

La conversion était réalisée le 16 septembre, en pleine période de vacances, alors que beaucoup de porteurs de rente étaient absents. Le trop court délai de six jours qui leur avait été accordé pour réclamer le remboursement de leurs titres, s'ils n'acceptaient pas la conversion, ne leur permit pas de mûrir leur décision et les incita à ne pas bouger, c'est-à-dire à accepter. Mais le plus grave reproche

que l'on puisse formuler contre l'opération tenait à l'esprit inquisitorial dans lequel elle était réalisée. Les propriétaires de titres au porteurs réclamant le remboursement devaient signer un bordereau et dévoiler ainsi le secret de leur fortune. S'ils n'avaient pas fait figurer dans leur déclaration d'impôt général sur le revenu le montant exact de leurs rentes, ils s'exposaient à des revendications ultérieures du fisc et à de lourdes pénalités. Aussi, les banques conseillaient-elles à leurs clients de conserver leurs titres et ce, d'autant plus qu'elles y étaient fortement encouragées par la remise élevée qui leur était accordée sur toutes les coupures de rentes converties.

Quoi qu'il en soit, la conversion procura un allègement budgétaire appréciable.

En dépenses, si la conversion n'avait pas eu lieu, il eût fallu inscrire au budget de 1933, pour le service des fonds dont il s'agit, un crédit total de. 4.796 millions. Après la conversion, il n'était plus nécessaire d'inscrire en 1933, compte tenu d'une économie exceptionnelle de 471 millions, correspondant à un trimestre dans le service de la tranche A des nouvelles rentes, par suite du jeu des échéances, qu'un crédit de. 3.264 —

ce qui permettait de dégager au profit

du budget une économie de 1.532 —

Mais, inversement, en recettes, si la conversion n'avait pas eu lieu, la Caisse autonome d'amortissement aurait dû verser au budget général, sous forme de recettes d'ordre, pour le service des rentes émises en remplacement de Bons de la Défense nationale, une somme

de.	556 millions.
Après la conversion, cette recette d'ordre	
tombe à	431 —
Soit pour le budget une perte de recettes	
de.	<u>125 —</u>

Le gain net annuel réalisé par le budget, du fait des conversions, ressort ainsi à $1.532 - 125 = 1.407$ millions.

On a coutume de dire que l'opération de la conversion avait pleinement réussi. En considérant le seul point de vue budgétaire, cette assertion se trouve partiellement confirmée par les chiffres précédemment cités, mais à cette économie directe, réalisée par un taux d'emprunt plus bas, ne s'est pas ajoutée une économie indirecte sur les taux d'emprunts futurs qui furent, en fait, très onéreux lors de leur réalisation ultérieure.

A l'égard du pays, aucun des avantages qu'aurait dû comporter la conversion ne fut réalisé. Elle ne favorisa pas un taux d'émission plus avantageux pour les entreprises et les particuliers n'y trouvèrent qu'une préface de consolidation du crédit public, non suivie de réalisation.

En effet, à peine la conversion fut-elle opérée que le Trésor commença à contracter de nouveaux emprunts et que plus la Trésorerie multipliait ses appels à l'épargne, plus elle faisait baisser les cours des fonds publics. Enfin, les rentiers furent lésés et trompés, car les sacrifices qu'on leur avait demandés ne furent pas accompagnés de sacrifices équivalents imposés aux autres classes, malgré les promesses faites. A la réduction des intérêts ne tarda pas à s'ajouter une perte en capital. Les cours du 4 1/2 p. 100 commencèrent en effet à fléchir dès que la nouvelle rente fut inscrite à la Cote officielle de la Bourse, et, loin de

diminuer, le taux d'intérêt de la plupart des valeurs mobilières accentua son mouvement de hausse.

Troisième étape : loi du 31 décembre 1932

Cette loi ratifiait la convention passée le 7 novembre entre l'État et la Caisse autonome d'amortissement. Cette convention s'inspirait de la nécessité de récupérer, au profit du budget, les économies que la Caisse avait réalisées du fait des conversions.

Ces économies étaient les suivantes :

— Réduction des intérêts et de l'amortissement des rentes émises en remplacement des Bons de la Défense nationale et dont la Caisse assurait le service. . . . 125 millions.

— Réduction de la charge d'amortissement des fonds que la Caisse assurait depuis la Convention du 12 septembre 1930 (transfert de l'amortissement contractuel) et auxquels se substituait la tranche B des nouvelles rentes
 4 1/2 p. 100. 442 —
 soit au total. 567 —

La convention du 7 novembre permettait d'assurer le retour au budget d'une somme à peu près équivalente aux économies réalisées par la Caisse autonome.

A cet effet :

La Caisse acceptait de prendre en charge les amortissements encore inscrits au budget, et qui s'élevaient pour 1933, à la somme de 293 millions.

Elle renonçait, au profit du Trésor, pour l'année 1933, à la partie du bénéfice provenant de la frappe des monnaies d'ar-

Report. 293 millions.

gent, qui lui avait été attribuée, conformément aux conventions approuvées par les lois des 25 juin 1928 et 23 décembre 1931, et dont le montant était affecté à l'amortissement des bons délivrés à la Banque de France. Le programme de frappe établi pour 1913 s'élevant à 800 millions devait laisser un bénéfice de 515 millions, dont $2/3$, soit. . . . 343 —

devaient revenir à la Caisse autonome. C'est cette somme qui fut abandonnée au budget. Au total, la convention du 7 novembre, ratifiée par la loi du 31 décembre 1932, s'est traduite, au point de vue de l'équilibre budgétaire, par un gain de. 636 millions.

En définitive, l'œuvre financière de 1932, se résume dans le tableau suivant ¹ :

	LOI du 15 juillet 1932.	LOI du 17 sept. 1933.	LOI du 31 déc. 1932. Convention du 7 nov. 1932.
	Millions.	Millions.	Millions.
<i>I. Ressources exceptionnelles.</i>			
Économie correspondant à un trimestre dans le service de la tranche A des rentes 4 1/2 1932, par suite du jeu des échéances.	»	488	»
Abandon par la Caisse d'amortissement de la partie du bénéfice de la frappe des monnaies d'argent. . . .	»	»	343
Totaux	»	488	343
Total général		831	

1. Chiffres extraits de l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1935.

II. *Compressions de dépenses.*

Réduction sur l'ensemble des crédits de la Défense nationale	1.440	»	»
Réduction forfaitaire de 5 % sur les crédits afférents aux dépenses de personnel des différents Ministères. . .	500	»	»
Économie résultant de la conversion des rentes	»	1.030	»
Prise en charge par la Caisse autonome d'amortissement de certains amortissements encore inscrits au budget.			293
Totaux . . .	1.940	1.030	293
Total général.		3.263	

III. *Aménagements fiscaux.*

Impôt général sur le revenu. Modification du mode de calcul de l'impôt et relèvement de tarif.	190	»	»
Majoration de l'impôt sur les valeurs mobilières étrangères	40	»	»
Abrogation de l'article 9 de la loi du 26 avril 1930 (dégrèvement des opérations de bourse)	30	»	»
Totaux	260	»	»
		260	
Total général des compressions et aménagements . .		4.354	

II. — ŒUVRE FINANCIÈRE DE 1933.

Projet de budget de 1933. — Par un effort nouveau de compression sur les demandes des services, les ministres des Finances et du Budget obtinrent 550 millions d'économies ; 2.070 millions furent demandés à la création d'une caisse chargée de procéder au paiement des pensions de guerre ; le report à un projet de loi d'outillage national des crédits de premier établissement permettait d'économiser 1.550 millions. Pour le solde, soit 2.900 millions,

force fut de recourir d'abord à la fiscalité pour un milliard, au renforcement du contrôle des impôts sur les revenus, pour 1.500 millions, à l'aménagement de divers impôts indirects (taxation nouvelle des véhicules automobiles, suppression de l'exonération à l'impôt sur le chiffre d'affaires des recettes effectuées par les exploitants des services publics concédés, augmentation des droits sur les cafés), de proposer, d'autre part, en même temps que la réforme administrative, la réduction des traitements et des indemnités des fonctionnaires (868 millions), enfin, de demander aux pensionnés et aux anciens combattants un sacrifice qui ne dépassait pas 600 millions.

Soumis aux Chambres, en même temps que le projet d'outillage national, dans le courant du mois de novembre, le projet de budget de l'exercice 1933 ne put être discuté. La volonté du Gouvernement de faire face à l'échéance du 15 décembre, relative aux créances anglaises et américaines, entraîna la chute du cabinet Herriot. Dès ce moment apparaît d'ailleurs, en raison de la gêne de la Trésorerie, la nécessité de recourir, sans plus attendre le vote du budget de 1933, au dépôt de projets spéciaux.

Les lois de redressement de 1933.

Ministre des Finances dans le cabinet de M. Paul-Boncour, M. Henry Chéron, chiffrant encore à 10.541 millions le déficit voulut « rétablir immédiatement l'équilibre intégral du budget de 1933 ». Le projet de redressement qu'il déposa le 17 janvier 1933 réalisait un effort de 10.719 millions réparti presque également entre les économies et les aménagements fiscaux.

Sur les 5.326 millions d'économies, 1.850 millions étaient

obtenus par l'ajustement des crédits militaires et des crédits de travaux, 840 millions par des modifications aux lois qui régissaient les pensions d'ancienneté (suppression de la péréquation, interdiction des cumuls, réduction des bénéfices de campagne). La révision des pensions d'invalidité, la suppression de la pension de la veuve de guerre remariée, le recul de l'âge de la retraite du combattant, devaient rapporter plus de 1.200 millions; 275 millions étaient attendus de l'arrêt du recrutement et des suppressions d'emplois. Un prélèvement progressif exceptionnel et temporaire sur le traitement des fonctionnaires exonérant les émoluments inférieurs à 12.000 francs et la révision de leurs indemnités étaient chiffrés à 925 millions.

Quant aux aménagements fiscaux, ils comprenaient, avec une évaluation réduite, ceux qui avaient figuré au projet de budget (1.750 millions), des suppressions d'exonérations ou des « regrèvements », à concurrence de 1.889 millions, l'augmentation temporaire de 5 p. 100 de certains impôts sur le revenu (510 millions), l'élévation des droits sur les valeurs mobilières (355 millions) et d'autres droits d'enregistrement (170 millions), des droits sur l'alcool (270 millions), enfin, la création d'une taxe sur les licences d'importation (200 millions).

Mais un tel programme ne put recueillir la sanction du Parlement. Son caractère massif l'exposait à toutes les critiques non pas seulement de ceux qui se refusaient à admettre la nécessité de l'équilibre budgétaire, mais aussi de ceux qui voulaient réaliser cet équilibre, soit exclusivement par des économies, soit exclusivement par la répression de la fraude.

La tentative de M. Chéron eut du moins ce double mérite d'attirer l'attention du pays sur l'aggravation de

la situation financière et d'indiquer le sens dans lequel l'œuvre de restauration devait être poursuivie.

La difficulté de la tâche, le désir d'obtenir rapidement quelques résultats, le respect même des pratiques parlementaires, engagèrent les ministres du Budget qui se succédèrent pendant l'année 1933, à procéder par étapes successives. Ainsi, les difficultés se trouvaient fractionnées, la notion de l'équilibre faisait son chemin et le Gouvernement pouvait tenir compte de l'évolution de la crise et de l'influence qu'exerçaient sur l'économie nationale les mesures votées.

L'équilibre exigea, en 1933, cinq efforts successifs dont trois seulement aboutirent à des lois et dont l'ensemble coûta la vie à deux Gouvernements.

Il y eut, en premier lieu, le projet de redressement inclus dans le projet de douzième, pour le mois de février, déposé le 17 janvier 1933, par MM. Lamoureux et Bonnet, et devenu la loi du 28 février 1933, puis la loi de finances du 31 mai 1933. Le budget de l'exercice 1933, voté seulement après cinq douzièmes provisoires, n'était pas équilibré, les prévisions de dépenses excédant les prévisions de recettes de 3.625 millions. Le Gouvernement, désespérant d'obtenir par un même vote une loi de budget et des réformes substantielles, se résigna à présenter un budget comportant un lourd déficit initial et peu de réformes et se proposa de faire voter les lois de redressement dans des projets subséquents. Ce furent, par ordre chronologique le nouveau projet de redressement déposé par les mêmes ministres le 17 octobre 1933 ; projet réprimant la fraude et réalisant des économies, déposé le 17 novembre par MM. Gardey et Bonnet ; projet tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire, déposé le 2 décembre

par MM. Marchandeaup et Bonnet et devenu la loi du 23 décembre.

Lors de la rédaction de ces diverses lois de redressement, promulguées en 1933, toutes les parties du budget furent passées en revue.

Le montant total des réductions atteignit 2.220 millions de francs. Il se rapportait aux crédits militaires pour 508 millions, aux dépenses de travaux et aux crédits de matériel pour 1.192 millions, et à des chapitres divers pour 520 millions.

Des mesures plus profondes furent prises, qui réprimaient des abus en même temps qu'elles procuraient des économies. On poursuivit notamment la réduction de la dette viagère. Pour les pensions d'ancienneté on ne retarda pas seulement de six mois la deuxième tranche de péréquation, ce qui procurait 93 millions d'économies, mais on procéda aussi à des réformes organiques : limitation des cumuls et des rappels, calcul plus exact des années de service, réduction des bénéfices de campagne, ce qui réduisait les dépenses de 174 millions. Quant aux pensions d'invalidité, la présomption d'origine fut supprimée pour l'avenir et la révision des pensions de maladie fut ordonnée suivant une procédure qui apportait toute garantie aux anciens combattants. Les fonctionnaires eux-mêmes n'échappèrent pas à la réduction de leurs émoluments.

La liste de ces réformes comprenait enfin la réorganisation des offices, la réduction des allocations militaires aux parents des soutiens de famille, l'économie obligatoire des rabais d'adjudication, l'arrondissement au franc inférieur des paiements de l'État et la modification de la procédure des dégrèvements d'impôts directs.

En matière de recettes, les principales dispositions por-

tèrent à la fois sur le renforcement du contrôle, le retour sur des dégrèvements et des exonérations et les créations ou aggravations d'impôts.

160 millions furent procurés par des modifications à l'assiette des impôts, qui firent entrer dans le champ d'application de la loi fiscale des formes de sociétés ou de revenus qui se trouvaient en marge de la taxation. Ces mesures concernaient notamment l'application aux filiales de la taxe spéciale sur le chiffre d'affaires, l'imposition du revenu réel des propriétés foncières, la taxation plus serrée des entreprises étrangères, des Sociétés à responsabilité limitée, et de certaines formes de coopératives. Le perfectionnement des procédés de perception devait procurer une plus-value de 173 millions, en ce qui concerne les impôts directs. Enfin, l'augmentation des effectifs permettant un meilleur contrôle et la refonte des services dans les trois régies des contributions directes, de l'enregistrement et des contributions indirectes, devait rapporter 700 millions.

On réalisa en outre un grand nombre de majorations d'impôts. Elles portaient spécialement sur l'impôt général sur le revenu, les valeurs mobilières, le timbre, divers droits d'enregistrement et, en matière de contributions indirectes, sur l'essence et les spiritueux. Le rendement était évalué à 1.320 millions.

On créa enfin de nouveaux impôts : taxe sur les bénéficiaires de licences d'importation (605 millions), taxe au poids et à l'encombrement sur les véhicules automobiles (235 millions), et la taxe de circulation fut remplacée par un impôt spécial sur les carburants, ce qui devait procurer un supplément de recettes de 400 millions.

Pour donner à tous ceux qui étaient frappés, parfois

doublement, par ces mesures, l'impression de la nécessité absolue du sacrifice qui leur était imposé, on épuisa les ressources exceptionnelles. C'est ainsi qu'on s'efforça d'obtenir le règlement de nombreuses créances, soit par la mobilisation de certaines d'entre elles, grâce au recouvrement des annuités dues sur des contrats de prestation en nature, soit par récupération directe des avances faites aux banques et aux États étrangers. On décida la révision des marchés de guerre, ce qui permettait d'inscrire une recette de 380 millions et on désaffecta, pour en faire profiter le budget, les sommes qui allaient au fonds d'entretien des pièces de billon, ce qui procurait 175 millions.

Enfin, on créa des ressources nouvelles par la frappe de la monnaie d'argent, la frappe de la monnaie de nickel (729 millions en 1933, 725 en 1934), et l'institution d'une loterie.

Le tableau suivant ¹, faisant état des évaluations publiées par le Gouvernement, montre l'ampleur des textes votés :

	LOI du 28 févr. 1933.	LOI du 31 mai 1933.	LOI du 23 déc. 1933.	TOTAL
Ressources exceptionnelles .	1.298	250	1.893	3.441
Compressions de dépenses .	1.773	690	1.020	3.483
Aménagements fiscaux . . .	2.029	281	1.605	3.925
Total	5.110	1.221	4.518	10.849

Ainsi, le total des compressions et aménagements atteignait 10.849 millions, répartis presque également entre les économies (3.483 millions), le contrôle fiscal et les aménagements fiscaux (3.925 millions) et les ressources exceptionnelles (3.441 millions).

¹. Établi d'après les chiffres contenus dans l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1935, tableau des pages xxvi et xxvii.

Si l'on ajoutait à ce total les 3.850 millions d'économies durables réalisées ou de ressources créées en 1932, c'est à plus de 14 milliards que l'on devrait chiffrer l'œuvre d'équilibre alors accomplie depuis le début de la législation; mais il n'est pas possible de procéder ainsi par simple addition. En effet, il arriva souvent que les dispositions prises n'eussent qu'une portée exceptionnelle et plus souvent encore qu'elles se superposassent les unes aux autres. C'est ainsi qu'on ne saurait compter plusieurs fois la révision des indemnités ou la réforme administrative, souvent décidées et non moins souvent ajournées.

En outre, les évaluations étaient parfois trop fortes et ne tenaient pas toujours compte des délais indispensables pour la mise en œuvre des réformes, qui ne pouvaient dès leur vote, procurer des suppléments immédiats de ressources.

Malgré cet effort considérable, l'équilibre budgétaire continuait à se dérober. Cela tenait, non seulement à la superposition partielle d'une loi à une autre des mesures adoptées et aussi à la part importante dans laquelle chaque projet de ressources exceptionnelles ne faisait que compenser la disparition des recettes de même ordre, mais surtout à ce que le produit attendu des ressources fiscales nouvelles était fondé sur l'hypothèse d'une matière imposable stable. Les déceptions causées par la recette fiscale provenaient en outre de ce que le rendement des mesures votées tardivement était évalué pour une application immédiate, alors que, notamment pour les impôts directs, ces mesures ne pouvaient avoir d'effet que deux ans plus tard.

Enfin, les réorganisations de services étaient longues et lents aussi les recrutements d'agents comptables.

On constate, pendant la même période, une chute continuelle des recouvrements, sapés à leur base par la contraction de la matière imposable, conséquence de la prolongation et de l'extension de la crise.

D'autre part, aux efforts de compressions des crédits venaient s'opposer l'aggravation automatique des lois d'application progressive, le service de plus en plus onéreux de la dette et les sacrifices nécessaires pour assurer la sécurité du pays dans une situation extérieure de plus en plus troublée.

Aussi, en dépit des économies réalisées, les masses budgétaires ne diminuaient-elles que très lentement.

Le budget de l'exercice 1931-1932 était de 50.642 millions, celui de 1932, supposé ramené à douze mois, de 53.467 millions, celui de 1933, de 50.486 millions et le projet de budget de 1934 était encore présenté avec un total de crédits de 50.458 millions. Mais on ne peut cependant conclure à l'échec total de toutes ces tentatives de redressement financier. En effet, l'amenuisement des recettes, par suite de la crise mondiale, et l'accroissement automatique de certaines dépenses se seraient produits en tout état de cause ; normalement, le déficit devait aller en augmentant. Or, les résultats des exercices 1932 et 1933 montrent qu'ils n'ont varié, dans la période considérée, que dans des proportions relativement restreintes. Il est donc permis de penser que la poursuite persévérante de l'équilibre budgétaire a réussi à tout le moins à préserver le pays au cours de cette époque, d'une catastrophe financière menaçante.

Mais la situation budgétaire ne présente qu'un aspect de l'évolution de nos finances et celle-ci ne saurait être comprise que si on la replace dans son atmosphère. Pen-

dant toute cette première période de la législature 1932-1936, les effets que l'on pouvait attendre des tentatives successives de redressement furent perpétuellement contrariés par les conditions pénibles dans lesquelles les votes nécessaires étaient acquis : remaniements incessants et profonds des projets, discussions laborieuses et agitées et surtout instabilité gouvernementale. L'opinion publique finissait par s'émouvoir de ces tiraillements et de ces luttes. Dans une situation déficitaire, nécessitant un recours constant à l'emprunt, avec des finances publiques reposant par conséquent uniquement sur la confiance, le crédit de l'État s'affaiblissait peu à peu cependant que se cachaient les capitaux.

C'est dans ces circonstances qu'allait éclater la crise de 1934, crise d'inquiétude morale et crise politique, mais aussi, et pour cela même, crise de Trésorerie et crise monétaire.

En février 1934, les disponibilités du Trésor étaient encore de 400 millions environ, mais les décaissements prévus étaient d'un milliard pour février, de 1. 700 millions pour mars et de 6 milliards au total pour le premier semestre de l'année. Par ailleurs, le marché monétaire était bloqué par la fuite de l'or : en trois mois, du début de novembre 1933 au 2 février 1934 près de 4 milliards étaient sortis des caisses de l'Institut d'émission.

Deuxième période : février 1934-mai 1936.

Le peuple français, inquiet du présent, et surtout de l'avenir, se prenant à douter de ceux qui le dirigeaient, sinon de lui-même, exprima son mécontentement dans les derniers jours de janvier et les premiers jours de février 1934. Les graves incidents qui en résultèrent étaient le signe

manifeste d'un désarroi profond, engendrant l'incertitude et la crainte et, par là, une situation plus dangereuse peut-être encore pour les finances publiques que pour les finances privées.

Avec la crise de février 1934, le Gouvernement du président Doumergue obtenait, en même temps qu'un vote du budget de l'exercice 1934, accéléré par une procédure exceptionnelle, le pouvoir de prendre, par décret en Conseil des Ministres, jusqu'au 30 juin 1934, et nonobstant toutes dispositions législatives contraires, les mesures d'économies qu'exigeait l'équilibre du budget ¹.

Limité par le temps, le Gouvernement n'avait pu que reprendre le projet de budget pour l'exercice 1934, élaboré par MM. Lamoureux et Bonnet, et modifié par M. Marchandau.

Les économies y étaient nettement insuffisantes et atteignaient à peine 150 millions. Elles provenaient, à concurrence de 100 millions, de la réglementation nouvelle de l'attribution des diverses allocations d'assistance : 24 millions, de la réduction des indemnités d'Alsace-Lorraine : 18 millions, de l'adoption de règles strictes pour la déchéance de la retraite du combattant. Mais, par son effet psychologique, le vote rapide du budget avait alors plus d'importance que son équilibre. Il témoignait en effet du désir d'ordre et d'autorité qu'avait récemment manifesté la nation.

Tel qu'il avait été adopté par le Parlement le 28 février 1934, le budget de l'exercice 1934 s'établissait ainsi :

Crédits ouverts.	49.018 millions.
Recettes	48.281 —
Le déficit comptable s'élevait donc à. . .	737 millions.

1. Article 36 de la loi du 28 février 1934.

Le Gouvernement s'attacha tout d'abord à couvrir ce déficit. Deux décrets, l'un du 6 mars, l'autre du 4 avril 1934 réduisirent les crédits à concurrence de 738 millions ; le déficit comptable se transformait ainsi en un excédent de 61 millions.

Mais l'équilibre ainsi réalisé n'était ni sincère ni solide. Le budget se trouvait en effet affecté, et par la surévaluation des économies, et par l'insuffisance des crédits, et par l'excès des évaluations de recettes.

Le Gouvernement évaluait lui-même l'insuffisance du budget aux chiffres suivants ¹ :

Le chiffre des économies devait être ramené de 1. 144 millions à 472 millions, soit une perte de. 672 millions. par rapport aux prévisions initiales.

Le total du crédit budgétaire devait être augmenté de 350 —

Enfin, le montant des recettes fiscales, évaluées dans le budget à 40.515 millions, devait être ramené à 38. 600 millions, soit à. 1.900 — de moins.

Ainsi le budget de 1934, se trouvait en déficit de 2.922 millions. moins l'excédent de. 61 — soit un déficit réel de 2.861 millions.

Aussi, pour rétablir l'équilibre, le Gouvernement prit-il, en vertu de l'article 36 de la loi du 28 février 1934, entre le 4 avril et le 30 juin, de nouveaux décrets, réalisant

1. Pour plus de détails et sur la décomposition de ces chiffres, se reporter à l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1935 p. xxxvi, xxxvii, xxxviii et xxxix.

3.200 millions d'économies nouvelles dont 1. 800 millions étaient applicables à l'exercice 1934.

Parmi les nombreux textes de la réforme de 1934, il importe de signaler cinq décrets essentiels qui modifièrent la loi en vigueur concernant le nombre et la rémunération des fonctionnaires, les pensions d'ancienneté, les pensions d'invalidité et la retraite du combattant.

La loi du 18 février 1933 avait institué une contribution exceptionnelle de 5 à 10 p. 100 à la charge des fonctionnaires dont le traitement dépassait 20.000 francs. Cette taxe avait été remplacée, dans la loi du 23 décembre 1933, par un prélèvement atteignant alors tous les fonctionnaires dont le traitement dépassait 12.000 francs. Le décret du 4 avril 1934 y substitua un prélèvement frappant tous les agents de l'État. Ce prélèvement avait un taux minimum de 5 p. 100 mais des taux progressifs de 6 à 10 p. 100 étaient prévus pour les agents dont le traitement dépassait 20.000 francs.

Un autre décret du même jour imposait à tous les Ministères une réduction de 10 p. 100 sur les dépenses de traitement.

Le 4 avril encore, un décret-loi, revenant sur les dispositions de la loi du 14 avril 1924, fixait en principe à 50 p. 100 le taux de la retraite, par rapport au dernier traitement d'activité et imposait des limites plus rigoureuses que par le passé dans le calcul, pour la pension, des charges de famille et des bénéfices de campagne.

Un décret du 14 avril soumettait les anciens combattants, les grands invalides étant exceptés, à un prélèvement temporaire de 3 p. 100 sur leur retraite. La même réduction frappait le traitement des titulaires de la Légion d'honneur et de la Médaille militaire.

Enfin, un autre décret du même jour transférait la charge de la retraite du combattant à un compte spécial, dont les ressources étaient constituées par le produit de la Loterie Nationale, dorénavant réservée aux victimes de la guerre, et par une subvention forfaitaire du budget général s'élevant à 500 millions par an.

Malheureusement, ces décrets-lois n'eurent pas l'influence salvatrice qu'on en avait espérée.

Le plus important par le rendement escompté, celui relatif à la réduction du nombre des fonctionnaires, posait seulement un principe et ne devait faire sentir ses effets que dans la mesure où il serait appliqué. Or, de sérieux mécomptes, dus aux résistances des administrations publiques, devaient se produire. De même, le décret relatif à la retraite du combattant, affectant le produit de la loterie à cette retraite, distraitait cette recette du budget général. Il n'y avait donc pas d'économie réalisée, mais simplement transfert d'affectation de crédit.

Enfin, certaines modifications durent être apportées à divers décrets rédigés un peu hâtivement, sans tenir un compte suffisant de leurs répercussions et qui avaient ému l'opinion publique.

Néanmoins, malgré ces atténuations nécessaires et leur réalisation incomplète, les décrets-lois de 1934 ayant joué, selon les cas, sur six à neuf mois, apportèrent 2.500 millions d'économies au budget de 1934¹.

Une nouvelle crise politique éclatait cependant en novembre 1934. M. Flandin, alors appelé au pouvoir, tentait de réaliser, dans le domaine économique, le redressement qui avait été effectué dans le domaine financier ;

1. Chiffre évaluatif donné par le Gouvernement dans l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1935.

mais ses efforts ne purent aboutir. Le déficit budgétaire, augmenté des charges propres de la Trésorerie, continuait en effet à paralyser le jeu des institutions financières et c'était dans le domaine budgétaire qu'il importait de réaliser des réformes.

BUDGET DE 1935

L'essai de redressement alors tenté se concrétise dans le budget de 1935, qui s'efforça de réaliser l'ajustement des dépenses aux recettes par une nouvelle compression énergique des premières, la diminution des masses budgétaires étant en effet présentée comme le premier objectif du Gouvernement.

Le budget de l'exercice 1935 fut arrêté par la loi de finances du 24 décembre 1934 aux chiffres suivants :

Crédits.	47.817.011.976
Recettes.	46.991.968.737
Soit un déficit apparent de . . .	825.043.239

Mais ce déficit devait être ramené à 517 millions de francs environ par des annulations de crédits prononcées par décret et traduisant les économies réalisées par suite de la révision des indemnités prescrites par l'article 77, de la loi du 28 février 1933.

Au moment même où ce budget était voté, son déficit réel apparaissait beaucoup plus considérable. La Commission sénatoriale des Finances n'avait pas manqué de faire entendre ses réserves ; elle dénonçait et les surestimations de recettes et les insuffisances de crédits et estimait que dès son origine et sauf retournement complet de la conjoncture, le budget de 1935 allait au devant d'un

déficit d'exécution de plusieurs milliards ¹. Au mois de juin 1933, d'après les premiers résultats enregistrés, on pouvait craindre que le déficit n'atteigne 6 milliards. Les moins-values constatées dans la rentrée des impôts indirects continuèrent d'ailleurs à se manifester et le troisième trimestre de l'exercice enregistra une perte de 1.139 millions. D'autre part, l'émission des rôles des contributions et des impôts sur les revenus, à peu près achevée au 1^{er} novembre de chaque année, faisait ressortir à cette date un retard de plus de deux milliards sur les évaluations budgétaires. Enfin, un certain nombre de crédits supplémentaires ne purent être évités.

C'est dans ce climat que furent élaborés les décrets-lois pris par le Gouvernement en application de la loi du 8 juin 1935.

Décrets-Lois de 1935.

Du point de vue budgétaire, un grand nombre de mesures adoptées dans ces décrets-lois étaient susceptibles de n'avoir que des conséquences assez lointaines ou indirectes et on ne peut guère retenir, comme ayant un effet immédiat, que la modification de certains régimes d'indemnités ou de pensions, la réduction de dotations budgétaires ou de subventions, enfin, et surtout, pièce maîtresse du système, le prélèvement général de 10 p. 100 sur les dépenses publiques.

Mais ces décrets-lois formant un tout indissoluble, il convient d'en donner une vue d'ensemble.

Pour juguler la violente spéculation contre le franc, qui

1. Pour plus de détails, voir le rapport de la Commission des finances du Sénat sur le budget de l'exercice 1935, notamment pages 20 à 27.

s'était développée à la fin du mois de mai, sous l'influence du fléchissement des recettes fiscales, de l'aggravation des charges militaires et de la chute récente du belga, le Parlement accorda au Gouvernement de M. Laval des pouvoirs exceptionnels.

Un premier train de décrets-lois sortit au début de juillet et spécialement le 17 de ce mois ; il comprenait les dispositions les plus importantes, celles qui correspondaient le plus directement à l'autorisation législative qui avait été donnée. D'autres décrets-lois furent pris à une cadence ralentie, pendant l'intersession. Enfin, à la date même de l'expiration des pouvoirs exceptionnels, se produisit une véritable avalanche de textes variés, n'ayant aucun lien bien établi entre eux et ne se rattachant que malaisément aux directives incluses dans la loi du 8 juin 1935. Il s'agissait, en fait, de textes dont la plupart, sans portée financière ou économique, réalisaient des réformes de détails, étudiées souvent de longue date au Parlement ou dans les bureaux des Ministères, que la lenteur des débats parlementaires avaient laissées en suspens, mais qui n'avaient aucun rapport avec la défense du franc. On peut, à cet égard, regretter que les décrets-lois n'aient pas abordé avec hardiesse et largeur de vue, selon un plan préconçu, le problème de la coordination, de la simplification et de l'assouplissement des services publics.

Si l'on s'en tient aux seuls décrets importants qui répondent aux objets définis par la loi qui les a autorisés, on constate qu'ils se sont assignés un triple but.

a) *Mesures de réorganisation administrative et d'économie.* — Les décrets-lois d'ordre administratif présentent un intérêt et une importance très dissemblables. Les uns

se bornent à annoncer et à préparer des réformes ultérieures. C'est ainsi qu'un décret instituait des commissions destinées à rechercher les économies et les améliorations dans les services. Un autre, qui ne fut pas appliqué, décidait que le régime des cumuls serait fixé avant le 15 décembre 1935. Deux autres prescrivaient la révision des pensions et la réalisation d'une économie de 300 millions de francs sur les pensionnés titulaires de fonctions d'activité.

Certains décrets apportèrent des modifications dans le fonctionnement de services publics déterminés. D'autres affectaient, de manière indirecte, la gestion des finances locales.

Mais, parmi ces décrets, les plus notables sont ceux qui visaient à exercer des répercussions financières immédiates et, dans cette catégorie, rentrait tout spécialement le décret du 16 juillet 1935, réduisant de 10 p. 100 les dépenses publiques, avec des exceptions portant, soit sur certains crédits (défense nationale, arrérages des emprunts émis à l'étranger), soit sur le pourcentage des prélèvements au profit des agents subalternes.

Le prélèvement s'appliquait aux dépenses de l'État, des départements, des établissements publics, des colonies et territoires assimilés et à celles des entreprises concessionnaires ou subventionnées assurant un service public, l'économie réalisée par les collectivités secondaires pouvant être employée, pour partie, à l'exécution des grands travaux.

L'uniformité de ce prélèvement de 10 p. 100 souleva de nombreuses et graves objections en raison de la diversité de nature des créances frappées et des facultés contributives des différentes parties prenantes du budget.

b) *Mesures d'ordre économique.* — Les décrets-lois à portée économique ont eu les objets les plus divers et notamment la protection des travailleurs, la protection de l'épargne et l'encouragement au commerce d'exportation.

Sans entrer dans le détail fort complexe de ces mesures, notons seulement les textes qui avaient pour but de réaliser la baisse du coût de la vie et qui constituaient une des assises de l'œuvre gouvernementale.

Un des principaux moyens mis en action fut la réduction de 10 p. 100 opérée sur les loyers d'habitation, les baux ruraux et les intérêts des prêts hypothécaires. Dans le même ordre d'idées, en vue de faciliter par des conversions la détente du loyer de l'argent, le Gouvernement abolit toutes les clauses tendant à empêcher le remboursement anticipé des dettes. Ces dispositions étaient essentielles dans l'esprit des auteurs du décret. Malheureusement, elles ne purent jouer, le taux de l'intérêt s'étant constamment relevé depuis la date où elles furent édictées.

En ce qui concerne les prix des produits de consommation courante, une déflation, dont on ne peut que regretter le manque d'ampleur, fut aussi amorcée. Les prix du gaz et de l'électricité furent abaissés, pour tenir compte de l'économie procurée aux concessionnaires par l'abattement de 10 p. 100 sur leurs dépenses ; simultanément, une politique de regroupement des entreprises fut amorcée.

Divers décrets visèrent, d'autre part, au relèvement du pouvoir d'achat des masses rurales, par la hausse des produits agricoles. Notons, à cet égard, la suppression de la taxe à la production sur le blé et plusieurs mesures de défense du marché de cette céréale ; l'assainissement des marchés de la viande, du sucre et du vin fit en outre l'objet de diverses dispositions.

c) *Mesures d'ordre fiscal.* — Dans l'ordre fiscal enfin, trois catégories de mesures furent prises concernant la création de ressources nouvelles, la lutte contre la fraude, les dégrèvements et adaptations d'ordre économique.

La création de ressources nouvelles résulte de la majoration de l'impôt général sur les revenus supérieurs à 80.000 francs, de la création d'un impôt de 20 p. 100 sur les bénéfices des entreprises travaillant pour la Défense nationale et de l'institution de taxes de 10 et 20 p. 100 sur les bénéfices des marchés passés avec les collectivités.

La lutte contre la fraude se manifesta sous la forme d'un nouveau régime fiscal des coopératives agricoles, de la mise au nominatif des titres 4 p. 100 1925 et de l'élévation de 17 à 24 p. 100 de l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières au porteur.

Enfin, les dégrèvements et adaptations proviennent de la suppression de la majoration pour paiement tardif des impôts directs, du nouveau régime des bouilleurs de cru et de la diminution des droits de mutation sur les immeubles et fonds de commerce.

Au total, les décrets-lois représentaient pour le budget de l'exercice alors en cours une diminution de dépenses de 2 milliards 1/2 environ et pour les budgets suivants, où ils jouèrent sur une année entière, le Gouvernement chiffrait le bénéfice réalisé à 5 milliards.

Ces décrets-lois furent l'objet d'ailleurs de nombreuses critiques. Ces dernières alimentèrent, quelques mois plus tard, la campagne électorale des partis de gauche qui en firent leur « tremplin ». Elles portèrent tant sur la forme et l'objet des mesures prises que sur leurs résultats.

Cependant, dans son rapport, sur le projet devenu plus tard la loi du 8 juin 1935, la Commission des Finances

du Sénat n'hésitait pas à déclarer qu'il n'était pas contraire à la constitution républicaine que les Chambres autorisent le Gouvernement pour un temps et un objet déterminés, et sauf ratification parlementaire, à prendre un ensemble de mesures d'ordre législatif¹. D'ailleurs, en l'état actuel des pratiques parlementaires, des mesures d'économie aussi rigoureuses que celles qui furent adoptées n'auraient pu être obtenues par les procédures ordinaires.

Quant aux effets de ces décrets, il est maintenant acquis que la vigueur de l'action gouvernementale, n'ayant d'ailleurs fait que suivre la volonté solennellement affirmée par le Parlement de préserver la monnaie de toute manipulation, a sauvé le franc, d'une manière momentanée sans doute, mais qui aurait été durable si la politique de déflation avait été poursuivie.

Budget de 1936.

Le budget de l'exercice 1936 ne devait apporter qu'une contribution très modeste à l'effort de redressement financier et de compression des masses budgétaires. L'abandon presque absolu de la règle dite de la « pénultième année » pour l'évaluation des recettes, faisait apparaître une régression de ces dernières d'autant plus sensible qu'aucune ressource exceptionnelle appréciable ne figurait dans ce budget.

Le budget voté par le Parlement s'établissait ainsi :

Recettes	40.449 millions.
Crédits ouverts	40.306 —
D'où un excédent de recettes de	143 millions.

1. Pour plus de détails consulter le rapport de la Commission des Finances du Sénat sur le projet de loi tendant à autoriser le Gouvernement à prendre, par décret-loi, les mesures nécessaires à la sauvegarde du franc.

Ce chiffre fut d'ailleurs ramené à 12 millions environ par suite d'une réduction du prélèvement opéré sur les traitements inférieurs à 12.000 francs et de la suppression de tout prélèvement pour les traitements inférieurs à 8.000 francs.

Mais, à ce budget ordinaire fut adjoint un véritable budget extraordinaire, créé sous le nom de « Fonds spécial d'armement, d'outillage et d'avances sur travaux », qui demeure la caractéristique essentielle du budget de l'exercice 1936. Ce budget extraordinaire atteignait, tel qu'il résultait du vote de la loi du 24 décembre 1935, un montant de 6.265 millions dont 5.317 millions concernant les dépenses militaires, nécessitées par l'évolution des circonstances internationales.

Si donc les masses de recettes avaient subi une forte compression par rapport au budget de 1935, les masses de dépenses n'en bénéficiaient d'aucune.

Ayant ainsi dégagé dans ses grandes lignes l'œuvre si complexe de la législature de 1932-1936, nous nous proposons, suivant le plan préétabli, de déterminer la contribution qu'apporta ce travail parlementaire à l'évolution des masses de recettes et des masses de dépenses, envisagées séparément.

§ II

DÉPENSES

Traduites sur le plan budgétaire, les principales mesures prises de 1932 à 1936, en matière de crédits, déterminent l'évolution des masses de dépenses résumées dans le tableau ci-contre ¹.

En observant la division précédemment adoptée, on peut noter qu'au cours de la première période qui s'étend de janvier 1932 à février 1934, la solution du problème de l'équilibre budgétaire fut recherchée beaucoup plus dans les aménagements fiscaux et la création de ressources exceptionnelles que dans les compressions de dépenses. Ces dernières furent cependant évaluées, dans la période considérée, à 6.746 millions. Mais, si l'on fait abstraction des économies obtenues par la loi de conversion, et si l'on retranche des lois de redressement les doubles emplois, les mesures non suivies d'effet et les réductions de dotations qui reparurent sous forme de crédits supplémentaires ou dans des comptes hors budget, les compressions véritables de dépenses semblent avoir été minimes.

La seconde période, allant de février 1934 à mai 1936, se caractérise par une contraction plus vigoureuse des

1. Établi d'après les chiffres publiés dans l'exposé des motifs du projet de budget de 1937, p. XLIII.

Evolution des principales masses budgétaires.

CRÉDITS définis aux paiements effectués au titre de chacun des exercices considérés.	DETTE PUBLIQUE	DETTE VIAGÈRE		DÉPENSES MILITAIRES	DÉPENSES SOCIALES	AUTRES DÉPENSES	TOTAUX
		Dettes civiles.	Dettes militaires.				
1932 (9 mois). Chiffres pour l'année finan- cière normale soit 12/9 des crédits de	8.881.341.392	3.232.768.636	5.692.361.410	9.312.141.102	2.485.154.143	11.062.692.838	40.666.459.521
1932. . . .	11.841.788.520	4.310.358.180	7.589.815.204	12.416.188.136	3.313.538.856	14.750.257.132	54.221.946.028
1933. . . .	9.714.936.444	4.453.950.434	7.461.711.734	12.324.307.370	3.054.103.839	17.935.587.057	54.944.596.878
1934. . . .	10.471.523.506	4.715.358.794	7.174.404.674	10.802.591.251	2.852.117.864	13.866.992.632	49.882.988.721
1935. . . .	10.959.098.462	4.668.251.210	6.366.091.400	10.982.614.642	3.056.148.400	13.835.947.584	49.868.151.698

Nota — Les chiffres qui figurent dans ce tableau ont été extraits des projets de loi portant règlement définitif des

budget des différents exercices considérés et représentent :

- a) Pour la Dette publique le montant des crédits figurant à la première partie du budget des finances, déduction faite du montant de la Dette viagère ;
 b) Pour la Dette viagère : il a été fait un départ approximatif entre les chiffres inscrits au budget des Finances et des Pensions pour le répartir aussi exactement que possible entre les deux rubriques : Dette civile, Dette militaire ;
 c) Pour les dépenses militaires, le montant des crédits inscrits au budget de la Guerre, de la défense des Territoires d'Outre-Mer, de la Marine militaire, de l'Air ainsi que des Colonies (dépenses militaires) ;
 d) Pour les dépenses sociales le montant des crédits inscrits au budget du travail et de la santé publique.

1. Les paiements effectués à partir de 1931 par la Caisse autonome d'amortissement, au titre de l'amortissement contractuel de la Dette publique se sont élevés aux chiffres suivants :

1931. . . .	1.094.343.240	1933. . . .	1.877.404.767
1932. . . .	1.852.677.870	1934. . . .	1.980.788.809
1935. . . .	2.823.164.975		

dépenses publiques. Mais ces mesures n'eurent pas le temps de produire leur plein effet et leur abrogation presque totale à la fin de l'année 1936, n'a pas permis d'en mesurer l'efficacité.

Œuvre financière de l'année 1932.

Elle comprend, ainsi que nous l'avons vu, trois séries de dispositions :

1^o *Loi du 15 juillet 1932.* — Cette loi réalisa une compression de dépenses de 1.695 millions.

Elle comportait deux réductions :

La première devait atteindre 5 p. 100 des dépenses de personnel et porter sur les dépenses administratives de toute nature. Mais, en raison des difficultés rencontrées par l'application de cette mesure, il ne fut possible de réaliser que 210 millions d'économies sur 370 millions escomptés.

La deuxième réduction, effectuée sur les départements de la Défense nationale, s'éleva à 1.485 millions.

2^o *Loi du 17 septembre 1932.* — Nous avons déjà chiffré l'allègement budgétaire net procuré par les conversions à 1.407 millions.

3^o *Loi du 31 décembre 1932.* — Nous avons vu de même que la Convention de l'État avec la Caisse autonome d'amortissement avait allégé le budget de 636 millions.

4^o *Loi du 28 février 1933.* — Cette loi prévoyait 1.953 millions de compressions de dépenses, portant, à concurrence de :

Sur les dépenses militaires	508 millions.
Sur les dépenses administratives (arrêt du recrutement, révision des indemnités, réforme administrative, etc.)	813 —
Sur les dépenses de la Dette viagère	462 —
Sur les dépenses d'outillage national (suppression de la présomption d'origine, modification des règles de cumul d'un traitement et d'une pension de retraite, etc...)	170 —
Soit au total	1.953 millions.

5^e *Loi du 31 mai 1933.* — Cette loi autorisa les compressions de dépenses suivantes :

Réduction de 5 % ou de 10 % du traitement applicable à diverses dépenses budgétaires	520 millions.
Modification du régime des bénéficiaires de campagne en matière de pensions	50 —
Révision des pensions de guerre	100 —
Arrondissement au franc inférieur des paiements de l'État	20 —
Soit un allègement total de	690 millions.

La récapitulation de ces diverses mesures donne une économie de crédits de 6.381 millions.

Le budget voté de 1933 comprenait cependant 54.944.596.878 francs de crédits, alors que celui de 1932 (chiffré pour une année financière entière) ne comportait que 54.221.946.028 francs de recettes, soit, malgré les mesures prises produisant théoriquement 6.300 millions d'économies, un accroissement de dépenses de près d'un demi-milliard.

Œuvre financière de l'année 1933.

Entre le vote du budget de 1933 et celui de 1934 intervint la loi du 23 décembre 1933, qui prévoyait la réalisa-

tion de trois économies importantes, dont on escomptait les rendements suivants :

Réforme administrative	300 millions.
Révision des indemnités	500 —
Réforme des offices.	50 —
D'autres mesures secondaires devaient permettre une suppression de dépenses de . .	70 —

Procurant ainsi une économie totale de. 1.020 millions.

Les économies réalisées dans le budget de 1934, voté dans des circonstances exceptionnelles, ne s'élevèrent qu'à 150 millions.

L'effort de compression réalisé était donc de 1.170 millions, mais il convient d'y ajouter les économies effectuées l'année précédente et dont on n'avait pu faire état que pour quelques mois seulement dans le budget précédent. C'est ainsi que le budget de l'exercice 1934, avec ses 49.882.988.721 francs de dépenses, contre 54.944.596.878 francs en 1933, se présente avec une diminution de crédit par rapport à son prédécesseur d'un peu plus de 5 milliards.

Œuvre financière de l'année 1934.

Les décrets des 6 mars et 4 avril 1934 permirent de réduire de 792 millions le montant des dotations budgétaires mais l'œuvre essentielle de l'année fut celle des décrets-lois. Les économies attendues par le Gouvernement de leur application, devaient atteindre le chiffre de 3.200 millions environ. La décomposition en est donnée dans le tableau ci-dessous ¹.

1. Extrait du rapport général de la Commission des Finances de la Chambre des députés sur le projet de budget de l'exercice 1936, p. x.

Economies devant résulter des décrets-lois de 1934.

DATES	NOMENCLATURE	ÉCONOMIE
4 avril.	Abrogation de l'article 10 de la loi du 28 décembre 1933 et augmentation du prélèvement sur les traitements.	630 millions.
	Réforme administrative par la réduction du nombre des agents de l'État.	750 —
	Modification aux règles applicables en matière de rappel d'ancienneté pour services militaires.	10 —
4 avril et 10 mai.	Réforme du régime des pensions civile et militaires.	500 —
5 mai	Réforme du régime des pensions locales d'Alsace-Lorraine.	3 —
14 avril.	Révision des pensions de guerre.	150 —
	Règlementation des soins gratuits.	25 —
	Modification au service de la retraite du combattant.	855 —
	Prélèvement sur les pensions de guerre, etc.	220 —
19 avril.	Fusion de l'Office des Combattants et de l'Office des Pupilles de la Nation.	10 —
4 avril.	Réduction de la contribution de l'État aux dépenses de personnel des préfectures et sous-préfectures.	8.151.668
	Suppression, à compter du 1 ^{er} janvier 1935, des allocations attribuées aux communes, en vertu de l'article 441 de la loi du 9 décembre 1905.	20 millions.
25 juin.	Contrôle des subventions allouées aux Sociétés privées.	5.310.000
30 juin.	Réduction du taux de l'encouragement national aux familles nombreuses.	59 millions.
25 juin.	Réduction de la participation de l'État aux dépenses de personnel des services d'assistance.	459 —

DATES	NOMENCLATURE	ÉCONOMIE
30 juin.	Modification de la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards	12 millions.
	Application de l'assurance invalidité aux salariés des professions agricoles et forestières .	8.500.000
	Établissement, sur les voies navigables, de taxes locales temporaires	20 —
	Réduction des subventions accordées pour l'exploitation des services publics réguliers de transports	2.250.000
	Suppression de décorations avec traitements et création de décorations sans traitement .	15.000.000

Le budget de l'exercice 1935 ne comportait aucun recours nouveau à la fiscalité ni aucune mesure d'économie et les compressions des masses budgétaires ne devaient relever que de l'application des décrets-lois de 1934. La masse de dépenses fut cependant, en définitive, sensiblement de même importance que l'année précédente puisqu'elle atteignait 49.868.151.698 francs, contre 49.852.988.721 francs.

Œuvre financière de l'année 1935.

Décrets-lois de 1935. — Dans le rapport général précédant les décrets du 16 juillet 1935¹, le Gouvernement avait évalué à 7.063 millions le bénéfice que devait réaliser le budget de l'État, de l'ensemble des mesures proposées, mais le détail n'en était pas donné. Le rendement de quelques mesures seulement était indiqué : 172 millions, du décret portant réduction des dotations budgétaires et 400 millions, du décret réduisant la contribution de l'État à la Caisse de garantie des Assurances Sociales.

1. *Journal Officiel* du 17 juillet 1935, p. 7658.

Dans l'exposé des motifs du budget de 1936¹, M. Régnier, ministre des Finances, indiquait que l'application des décrets-lois avait permis de diminuer le montant des dépenses du budget général de 5.150 millions environ.

Empruntant le classement présenté dans une étude du *Bulletin Quotidien* de la Société d'Études et d'Informations Économiques, on peut classer les mesures prises sous trois rubriques : prélèvement de 10 p. 100, mesures contre les abus et les dépenses excessives, réforme fiscale (ce dernier point intéressant exclusivement les recettes).

Nous avons déjà indiqué le but et la portée du prélèvement de 10 p. 1000.

Les mesures contre les abus et les dépenses excessives comportaient :

1° La recherche et la suppression des cumuls, le soin de mettre en œuvre ce décret étant confié à une Commission.

2° La réduction et la révision des pensions. Là encore le travail principal était attribué à des comités administratifs et à une commission supérieure de révision bipartite.

La seule réduction de pension effectuée directement en vertu des décrets-lois, fut la réduction à 100 p. 100 du supplément spécial temporaire de 140 p. 100 accordé aux bénéficiaires de la loi du 31 mars 1919 lorsque ceux-ci n'étaient pas titulaires de la carte du combattant.

3° L'allègement de certaines dépenses. C'était l'objet des décrets-lois augmentant les délais d'avancement des fonctionnaires, réduisant la contribution de l'État à la Caisse de garantie des Assurances Sociales, portant réduction des dotations budgétaires concernant « certains paie-

1. Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1936, p. 31 (traduction budgétaire des décrets-lois).

ments qui ne correspondent pas à des services rendus directement par l'État ».

4° Enfin, certaines réformes administratives et comptables.

Le budget de 1936 ne contenait ni recettes nouvelles, ni économies autres que celles résultant de l'application des décrets-lois de 1935.

Les crédits ouverts s'élevèrent, après le vote du Parlement, à.	40.306.808.525
auxquels il convient d'ajouter le montant du crédit du fonds d'armement s'élevant à	<u>6.265.097.850</u>
soit une masse totale de.	46.571.906.375

Le budget de 1935 ayant comporté 47.817.011.976 de dépenses, la réduction des masses dépassait de peu, un milliard. Mais, si l'on tient compte des augmentations automatiques de dépenses survenues de 1935 à 1936, et qui atteignaient environ 1.100 millions de francs, provenant notamment de l'accroissement de la dette (712 millions), de divers chapitres du Ministère de la Marine marchande (95 millions), des majorations de versements aux assurés ruraux et au service des primes pour soutenir le marché agricole, des nouvelles règles d'avancement du personnel de l'enseignement (50 millions) et de l'application prévue par la loi de 1935 du statut des grands invalides (150 millions), on observe que le budget de l'exercice 1936 réalisait sur les précédents, grâce aux décrets-lois, des progrès considérables.

La progression des dépenses.

Des observations qui précèdent, il résulte qu'en aucun cas, sauf peut-être en ce qui concerne le budget de 1934 les nombreuses mesures de compressions de dépenses, adoptées n'ont procuré la moindre réduction des masses budgétaires de crédits. C'est qu'en effet ces dépenses comportaient en elles-mêmes le germe d'augmentations, ainsi que nous l'avons déjà constaté dans la période précédemment envisagée.

Cet accroissement de crédits fut très apparent de 1932 à 1935. Dans le budget de 1936, au contraire, il fut masqué par le fonds d'armement. Nous envisagerons donc séparément ces deux phases :

A. — PROGRESSION DES PRÉVISIONS DE DÉPENSES DE 1932 à 1935

La comparaison du volume des crédits votés pour le budget de l'exercice 1935, soit	47.509 millions.	
avec le volume correspondant du dernier budget qui précéda le début de la législature, c'est-à-dire celui de l'exercice 1931-1932, soit.	50.640	—
fait apparaître une diminution de crédits de.	<u>3.131</u>	—

Cette diminution représente exactement les contractions entre les économies réalisées par les différentes mesures de redressement financier et l'augmentation de diverses charges budgétaires.

Nous avons vu précédemment que les différentes

mesures prises jusqu'à fin décembre 1934 avaient produit les économies suivantes :

1932.	{	Loi du 25 juillet	1.940 millions.	
		Loi du 17 septembre	1.030	—
		Loi du 30 décembre.	293	—
1933.	{	Loi du 28 février.	1.773	—
		Loi du 31 mai	690	—
		Loi du 23 décembre.	3.483	—
1934.	{	Décrets-lois des 6 mars et 4 avril . . .	792	—
		Décrets-lois.	3.200	—
Soit une économie totale de. . .			13.201 millions.	

Pour expliquer cette différence de plus de 10 milliards entre les résultats théoriques et les résultats pratiques des mesures d'économies, il faut se rappeler que certaines prévisions d'économies furent surévaluées, ayant été établies sans tenir compte des délais nécessaires pour la mise en application des décisions votées et surtout que de nombreuses dispositions se superposaient les unes aux autres. Dans son rapport sur le budget de 1935, le Rapporteur de la Commission des finances de la Chambre évaluait l'ordre de grandeur des compressions de dépenses, dont la répercussion se faisait encore sentir sur le projet de budget de l'exercice 1936, à 6 milliards au maximum ¹.

Il en résulte donc que, au cours de la période envisagée (1932-1935), les dépenses se sont en fait accrues de 3 milliards ².

Pour avoir une idée précise de ces accroissements de charges, il convient de procéder à l'examen des prévisions budgétaires de chaque Ministère, permettant de dégager

1. Rapport général de la Commission des finances de la Chambre sur le projet de loi portant fixation du budget de l'exercice 1936, p. XI.

2. C'est d'ailleurs à ce chiffre que concluait le rapport général de la Commission des finances de la Chambre (*même référ.*, p. XVI).

ainsi plus aisément les principaux chefs d'augmentation de dépenses.

1° <i>Dettes publiques</i> . — Les crédits accordés par le service de la Dette publique intérieure et extérieure s'élevèrent, pour l'exercice 1931-1932 à		11.229.675.284
Les crédits correspondants pour l'exercice 1935 attinrent.		11.946.384.569
Le budget bénéficia donc, au titre de la dette, d'un allègement apparent de. . .		283.290.715

En réalité, les charges de la dette subirent au contraire une très forte augmentation. En tenant compte, d'une part, des économies procurées par la convention de septembre 1932 (1.400.000 frs) et, d'autre part, de la convention du 7 novembre 1932, passée entre l'État et la Caisse autonome et qui a fait bénéficier le budget d'un allègement de 636 millions, l'augmentation réelle des charges de la Dette publique ressort à 2 milliards de francs environ.

Cette augmentation résulte, d'une part, du service des emprunts émis pendant ces quatre années et, d'autre part, de l'accroissement des crédits ouverts pour le service des annuités versées à la Caisse des Dépôts et Consignation et, notamment, pour le remboursement des avances faites à l'État pour la distribution de l'énergie électrique dans les campagnes, les adductions d'eau, les prêts agricoles à long et moyen terme, et pour la construction d'habitations à bon marché, ces derniers crédits accusant à eux seuls une augmentation de 567 millions environ.

2° *Dépenses de prévoyance et d'assistance*. — A lui seul, le budget du travail laissait apparaître entre l'exercice 1931-1932 et l'exercice 1935 une augmentation de 682 millions,

qui provenait, en majeure partie de l'augmentation du fonds national de chômage, passant de 21.500.000 francs à 573.250.000 francs. A cette surcharge s'ajoutait une augmentation de dépenses pour les Assurances Sociales de 105 millions, ainsi que des suppléments de dotations pour certains chapitres du Ministère de la Santé publique, résumés dans le tableau suivant ¹ :

	BUDGET 1931-1932	BUDGET 1935	DIFFÉRENCES en plus.
	— Francs.	— Francs.	— Francs.
Assistance aux femmes en couches	22.000.000	35.000.000	13.000.000
Assistance aux mères qui allaitent leurs enfants au sein	31.900.000	60.000.000	28.100.000
Encouragement aux familles nombreuses	248.000.000	260.000.000	12.000.000
Assistance aux familles nombreuses et aux veuves privées de ressources	13.200.000	18.000.000	4.800.000
Assistance médicale gratuite	20.000.000	34.000.000	14.000.000
Participation de l'État aux dépenses de service des enfants assistés	68.000.000	80.000.000	12.000.000
Dépenses occasionnées par les aliénés	18.000.000	40.000.000	22.000.000

3^o *Crédits afférents à l'application des conventions passées avec les Compagnies de chemins de fer et de Navigation maritime.* — Le déficit permanent des grands réseaux de chemins de fer devait entraîner de graves conséquences budgétaires. Aux termes de la Convention de 1921, le déficit du fonds commun des chemins de fer était comblé par des émissions publiques effectuées par les réseaux et dont le service était assuré par le budget.

1. Chiffres cités dans le rapport de la Commission des finances de la Chambre sur le projet du budget de l'exercice 1936, p. 14.

Pour faire face au service des emprunts émis jusqu'au 1^{er} juillet 1935, il fallut inscrire au budget de l'exercice 1935 un crédit de 900 millions.

Le service des emprunts émis par les grands réseaux n'ayant exigé, au budget de l'exercice 1931-1932, que l'ouverture d'un crédit de 60 millions, il en ressort un supplément de charges de 840 millions.

Mais les compagnies de navigation maritime supportaient, elles aussi, les fâcheux effets de la crise. La diminution du trafic international avait mis leurs finances dans un état tel que l'État dut leur venir en aide. Par suite, le volume total des crédits du budget de la Marine marchande qui, dans la loi de finances du 31 mars 1931, s'élevait à 453.259.983 frs atteignait, au budget de 1935, le chiffre

de	765.857.890 »
--------------	---------------

soit, par soustraction inverse, une aug-

mentation de	312.597.907 »
------------------------	---------------

Cette augmentation concernait notamment l'exploitation des services maritimes postaux sur l'Extrême-Orient, l'Australie, la Nouvelle-Calédonie, la Côte Orientale d'Afrique, et la Méditerranée orientale, à concurrence de 88 millions, et l'exploitation des services maritimes postaux et d'intérêt général de la compagnie Générale Transatlantique, à concurrence de 110 millions.

4^o *Dépenses de la Défense nationale.* — La comparaison des budgets des trois départements militaires en 1931-1932 et en 1935 ne fait apparaître qu'une augmentation de 103 millions pour le budget du ministère de la Marine. En réalité, les besoins de la Défense nationale exigèrent des augmentations beaucoup plus importantes, mais qui

ne figurèrent pas, en ce qui concerne le budget de 1935, dans la loi de finances, le Gouvernement ayant demandé à la Trésorerie d'en assurer le financement. Les Ministères intéressés engagèrent, au cours de 1935 et pendant l'absence des Chambres, en vertu de l'article 9 de la loi du 10 août 1922, un crédit total de 2.178 millions de francs, dont la répartition suit :

Guerre.	1.106 millions.
Marine militaire.	58 —
Air	988 —
Colonies	26 —

5° *Dépenses diverses.* — Outre les augmentations de crédits ci-dessus mentionnées, certains chapitres du budget de l'exercice 1935 faisaient encore apparaître, par rapport à celui de 1932, de sérieux relèvements de dotations, provenant de la réalisation de réformes diverses.

C'est ainsi que la gratuité de l'enseignement secondaire faisait apparaître une augmentation de 116 millions sur le chapitre destiné à faire face aux dépenses des lycées de garçons, cependant que les dépenses relatives aux écoles primaires élémentaires augmentaient dans le même temps de 402 millions. De même, la réalisation de la réforme judiciaire nécessitait un crédit supplémentaire de 20 millions. Enfin, le paiement des primes destinées à encourager des productions diverses exigeait le vote, dans le budget de 1935, de 63.369.000 francs de crédits.

B. — LE FONDS D'ARMEMENT, D'OUTILLAGE ET D'AVANCES SUR TRAVAUX

Ce fonds créé pour des raisons « les unes de doctrine, les autres d'opportunité », disait le ministre des Finances, servit, en fait, à alléger le budget général.

Dans l'Exposé des motifs du budget de l'exercice 1936¹, le Gouvernement indique : « par sa nature, ce fonds répond à d'impérieuses nécessités de défense nationale.

Par sa présentation, il obéit à un souci de clarté et d'orthodoxie financière. »

Sur le premier point, le projet précisait : « Le pays doit aujourd'hui faire face à des dépenses militaires dont le caractère indispensable n'est plus contesté par personne. L'évolution des circonstances internationales démontre chaque jour davantage l'obligation, pour un pays soucieux de son indépendance, de porter ses armements au niveau nécessaire à la garantie de sa sécurité.

Hier encore, le Gouvernement a déclaré, au nom du pays, toute son horreur de la guerre. Mais cette volonté de Paix serait vaine si elle ne traduisait que l'insuffisance de nos moyens militaires. Le maintien de l'ordre international serait compromis si la France n'apparaissait pas aujourd'hui plus que jamais puissamment armée. »

Sur le second point, le Gouvernement prenait exemple sur l'attitude adoptée avant la guerre, dans une situation analogue, par M. Joseph Caillaux, alors ministre des Finances, qui écrivait, au début de 1914, au sujet des dépenses extraordinaires de Défense nationale :

« Pour se dégager de cette situation étrangement complexe, dont le développement exposerait le Trésor aux plus redoutables périls, puisque sous l'apparence d'un compte spécial on a créé un véritable budget extraordinaire..., il n'est qu'un moyen : rentrer de suite dans la vérité budgétaire en liquidant la situation... Une somme

1. Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1936, p. xxxii.

devra être prélevée sur le produit de l'emprunt, pour clarifier et nettoyer la situation ¹. »

Ce fonds était divisé en deux sections.

La première s'appliquait aux travaux et matériels neufs, soit civils (388 millions), soit militaires (5.847 millions).

La deuxième concernait des dépenses remboursables. Elle visait les prêts ou avances que le Trésor était autorisé à effectuer, soit pour les distributions d'énergie électrique dans les campagnes, soit pour les constructions d'habitations à bon marché, soit pour le crédit agricole à long et moyen terme, soit enfin au titre de la restauration des chemins vicinaux et des adductions d'eau. Ce montant, qui s'élevait à 383 millions, correspondait d'ailleurs aux avances en capital dont l'annuité était d'ores et déjà inscrite au budget des finances.

C'était donc un simple transfert du budget ordinaire au fonds d'armement et d'outillage, qui n'était autre qu'un budget extraordinaire.

L'inconvénient classique des budgets extraordinaires réside en effet dans les facilités d'écritures qu'ils donnent au Gouvernement pour équilibrer le budget général. Dans un discours prononcé au Sénat, les 19 et 20 décembre 1882, Léon Say signalait ce danger en disant :

« Lorsque deux budgets, l'un ordinaire, l'autre extraordinaire, voyagent de conserve, c'est toujours l'extraordinaire qui allège son compagnon. » De fait, la tentation est toujours grande de présenter comme exceptionnelles et de financer par l'emprunt des dépenses que les revenus normaux de l'État ne permettraient pas de couvrir. Cette

1. Cité dans l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1936, p. xxxiv.

méthode fut largement suivie au cours de la préparation du budget de l'exercice 1936. Le Rapporteur général de la Commission des finances de la Chambre chiffra à 2.670 millions (dont 2.300 millions concernant les dépenses militaires et 370 millions les dépenses civiles) les crédits jusqu'alors inscrits au budget général et ainsi transférées au fonds d'armement¹.

La Commission des finances du Sénat accepta cette évaluation, tant en « reconnaissant sans ambage qu'il lui serait bien difficile de la justifier² ».

Il semble donc bien certain que l'institution de ce fonds d'armement constituait, dans une certaine mesure, un expédient pour masquer l'augmentation des dépenses et l'insuffisance des recettes.

Compte tenu de cette rectification, le budget de 1936 présentait cependant une réelle diminution des masses budgétaires, due en majeure partie à l'application des courageux décrets-lois Laval-Régnier.

1. Pour plus de détails, voir rapport général de la Commission des finances de la Chambre sur le projet du budget de l'exercice 1936, p. 139.

2. Rapport général de la Commission des finances du Sénat sur le projet de budget de l'exercice 1936, p. 51.

§ III

RECETTES

L'évolution des masses budgétaires de recettes de 1932 à 1936 traduit la lutte entre les mesures de redressement budgétaire et les moins-values fiscales, les premières ayant pour objet de compenser l'effet des secondes.

Le tableau ci-après ¹ (p. 191) suit, année par année, l'évolution des principales masses de recettes budgétaires.

Les résultats, que met en relief ce tableau, furent influencés par les moins-values constatées pendant les exercices correspondants et dont le montant est donné ci-dessous :

Moins-values ².

EXERCICES	LOIS de finances.	LOIS de règlement.	MOINS-VALUES
1932 (9 mois) . .	41.100.883.494	36.038.033.717	5.062.849.777
1933	45.645.851.509	43.436.049.685	2.209.801.824
1934	48.281.366.848	41.070.287.067	7.211.079.791
1935	46.991.968.737	39.485.304.425	7.506.664.312

Pour compenser ces moins-values, les Gouvernements successivement au pouvoir réalisèrent des aménagements

1. Établi d'après les chiffres cités dans l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1937, p. XLIV.

2. Établi d'après les chiffres cités dans l'exposé des motifs du projet de budget de 1937, p. XII.

Evolution des principales masses de recettes budgétaires.

EXERCICES	CONTRIBUTIONS directes (rôles émis).	PRODUITS INDIRECTS ET MONOPOLES (non compris les diverses exploitations).			RECETTES postales, téléphoniques et télégraphiques.	RECETTES de la Caisse autonome d'amortissement.	TOTAL GÉNÉRAL des recettes (total des colonnes 2, 4, 6 et 7).
		Évaluation.	Recouvrements.	En moins aux recouvrements.			
1	2	3	4	5	6	7	8
1932 (9 mois) . .	7.916.465.900	27.173.775.745	23.341.379.000	3.832.396.745	2.568.595.000	6.738.129.054	40.564.568.954
1933 ¹	7.420.589.100	32.341.037.861	20.381.171.800	1.959.866.061	3.597.062.000	6.519.963.238	47.618.786.138
1934 ²	6.978.276.900	31.625.242.000	37.420.948.000	4.204.294.000	3.557.699.000	6.183.746.855	44.140.670.755
1935 ²	5.518.383.400	31.584.833.000	26.249.900.000	5.334.933.000	3.628.213.000	6.220.064.244	41.616.560.644

1. Douze mois.

2. Douze mois et période complémentaire.

et des réformes fiscales, dont nous avons déjà esquissé les grandes lignes.

Les mesures de redressement financier se sont d'ailleurs exercées avec beaucoup moins de vigueur dans le domaine des recettes que dans celui des dépenses. C'est ce qui différencie le sauvetage de 1926 et l'essai de relèvement tenté entre 1932 et 1935. Le président Poincaré, opérant en période de prospérité, put demander au seul recours de la fiscalité tout l'effort financier. Au contraire, tous les Gouvernements qui se succédèrent de 1932 à 1935, se trouvant en pleine période de crise, s'efforcèrent de ne créer des impôts que dans la mesure la plus restreinte possible, jugeant plus opportun de faire porter leurs efforts sur la compression des dépenses.

Sur le plan de la technique budgétaire, l'évolution des recettes de 1932 à 1936 marque le déclin progressif de la règle de la pénultième année.

Cette méthode de la pénultième s'oppose à celle de l'évaluation directe. Dans ce dernier système, on s'attache à déterminer le rendement futur des impôts, en fonction de tous les éléments dont on dispose. Dans le premier, au contraire, on s'oblige à prendre, comme base de calcul, les résultats enregistrés au cours de l'avant-dernier exercice. Dans la pratique budgétaire traditionnelle, la règle de la pénultième est appliquée aux impôts directs, exception faite de la taxe sur le chiffre d'affaires, dont le produit, comme celui des impôts sur les revenus, est évalué directement. Mais, devant l'importance des méfaits de la crise, il apparut peu à peu qu'il serait plus prudent, et d'ailleurs plus sincère, de tenir compte en toutes matières des résultats connus dans les douze mois précédant immédiatement l'élaboration du projet de budget.

Exécution du budget de 1932.

Les premières moins-values de recettes constatées depuis plusieurs années apparurent au mois de mai 1931, sous l'effet de la dépression économique ; mais ce n'était là qu'un simple accident ; il se renouvela au contraire, à partir du mois de décembre, avec une régularité qui ne s'est depuis jamais démentie.

Nous avons vu que le budget de l'exercice 1932 avait bénéficié de deux ressources destinées normalement à la Trésorerie : le solde créditeur du compte de l'alcool, qui s'élevait à 700 millions, et la part de l'État dans le bénéfice de la frappe de la monnaie d'argent, qui devait atteindre 375 millions. On avait, en outre, tenu compte des versements que l'Allemagne était tenue d'effectuer aux termes du plan Young mais qui, depuis le 1^{er} juillet 1931, étaient sous l'effet du moratoire Hoover. La non-réalisation de cette recette fut la première cause de moins-value du budget de 1932. Une autre élément résulte de l'optimisme des prévisions de recettes. L'application intégrale de la règle de la pénultième année devait aboutir, en effet, à des résultats très favorables à l'équilibre, la période avril-décembre 1930, qui avait servi de base aux évaluations, ayant enregistré des plus-values importantes qui ne pourraient se reproduire en 1932. Les rapporteurs généraux de la Commission des finances de la Chambre et du Sénat étaient tombés d'accord pour estimer à plus d'un milliard le montant de cette plus-value ¹. Enfin, la crise économique devait encore augmenter les moins-values.

1. Pour plus de détails, voir le rapport général de la Commission des finances de la Chambre des députés sur le projet de budget de

Le déficit d'exécution du budget de 1932, fixé par le rapporteur de la Commission des finances de la Chambre des députés à 5.971.408.111 francs¹, ne fut, en réalité que de 5.062.849.777, les crédits votés ayant été de 41.100.883.494 et ceux recouvrés (d'après les chiffres de la loi de règlement) de 36.038.033.717 francs. Mais il convient de faire remarquer que les contributions indirectes ne figurèrent que pour neuf mois au budget de 1932.

La décomposition de ce chiffre révélait bien l'effet grandissant de la crise. Le tiers des insuffisances provenait des moins-values afférentes à la taxe sur le chiffre d'affaires (1.314 millions). Or, cet impôt est celui qui reflète le mieux l'intensité des transactions et l'évolution des prix. La crise était également à l'origine des autres moins-values qui affectaient notamment les produits de l'enregistrement (1 milliard), les contributions indirectes (470 millions), la taxe sur le revenu des valeurs mobilières (315 millions), et les droits de douane (455 millions).

Budget de 1933.

Les recettes votées étaient évaluées à	45.645.851.509
Les recettes définitivement effectuées d'après la loi de règlement s'élevèrent à	43.436.049.685
Soit une moins-value de	<u>2.209.801.824</u>

L'insuffisance semble donc avoir subi une régression par rapport à l'exercice précédent. Mais il convient de se rappeler que le budget de 1933 comportait un déficit initial de 4.840.858.733 francs.

1932, p. 121 et le rapport général de la Commission des finances du Sénat, sur le projet de budget de 1932, p. 16.

1. Rapport général de la Commission des finances de la Chambre des députés sur le projet de budget de 1933, p. 29.

Cette diminution provient :

D'une part, des ressources exceptionnelles votées au cours de l'année 1933, et dont l'énumération suit :

RESSOURCES EXCEPTIONNELLES ¹	LOI du 28 févr. 1933.	LOI du 31 mars 1933.	LOI du 23 déc. 1933.
Récupération des créances de l'État .	»	»	250
Produit de la mobilisation de cer- taines créances de l'État (presta- tions en nature)	130	»	»
Prélèvement sur le fonds d'entretien des pièces de billon	175	»	»
Bénéfice de frappe des monnaies d'argent et de nickel.	720	»	647
Arrêt temporaire du recrutement des fonctionnaires	100	»	»
Contribution exceptionnelle sur les traitements.	80	»	271
Retard de six mois dans la péréqua- tion des pensions	93	»	»
Rattachement au budget suivant la procédure du fonds de concours, du produit net de la loterie . . .	»	250	725
	<u>1.298</u>	<u>250</u>	<u>1.893</u>
	<u>3.441</u>		

D'autre part, des aménagements fiscaux réalisés en cours d'exercice, et dont le montant s'élevait à 3.925 millions pour une année entière d'application.

Ces 2.200 millions de moins-values affectèrent surtout, comme en 1932, les impôts indirects dont le fléchissement fut de 1.767 millions, alors que le déchet constaté sur l'émission des rôles d'impôts directs n'atteignait que 469 millions.

1. Établi d'après le tableau figurant p. xxvi de l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1935.

Budget de 1934.

La répercussion, sur le budget de 1934, des mesures de redressement opérées en 1932 et 1933, était chiffrée, dans l'Exposé des motifs du budget de 1935¹, à 2.623 millions en ce qui concerne les ressources exceptionnelles, et à 3.150 millions pour les aménagements fiscaux.

L'exécution de ce budget profita, en outre, d'une partie des aménagements fiscaux réalisés dans les décrets-lois de 1934. Ces décrets-lois devaient apporter, pour une année entière, un supplément de recettes de 780 millions, mais ne purent jouer que sur quelques mois au cours de l'exercice 1934.

Les résultats du budget de 1934 devaient cependant révéler des moins-values considérables.

Les recettes évaluées à	48.281.366.848
s'élevèrent, aux termes de la loi de règlement, à	41.070.287.057
Soit une moins-value de	7.211.079.791

Ce déficit tenait non seulement aux effets de la crise économique mais provenait également des évaluations exagérées du Gouvernement qui, dès l'origine, portaient en elles le germe d'un déficit de plusieurs milliards.

La règle de la pénultième année, sans cesse dénoncée par les Commissions des finances des deux Chambres comme une source d'erreurs certaines en période d'instabilité économique, révélait, depuis la crise, son inaptitude à suivre les mouvements de la matière imposable et n'était

1. Pour plus de détails voir les tableaux, dont ces chiffres ne forment que le total, de l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1935, p. xxx et xxxi.

en réalité qu'un moyen commode de masquer la vraisemblance du déficit sous l'apparente rigueur du calcul.

Le tableau suivant met en relief les différences de recouvrements budgétaires, par rapport aux recouvrements de l'année précédente ¹:

1932	{	1 ^{er} trimestre	— 1.104	}	— 4.078
		2 ^e —	— 616		
		3 ^e —	— 1.358		
		4 ^e —	— 1.000		
1933	{	1 ^{er} trimestre	— 443	}	— 449
		2 ^e —	— 267		
		3 ^e —	+ 119		
		4 ^e —	+ 142		
1934	{	1 ^{er} trimestre	— 224	}	— 949
		2 ^e —	— 283		
		3 ^e —	— 422		

Le Gouvernement reconnut lui-même l'arbitraire d'une pareille méthode, lorsqu'au mois de mars 1934, en préface aux décrets-lois, il procéda à la révision des évaluations de 1934. Choissant alors comme période de base l'année 1933, il fut amené à réduire les prévisions de recettes de 1.200 millions environ ². Mais l'œuvre essentielle du Gouvernement en matière de recettes, pendant l'année 1934, apparaît avec la réforme fiscale.

Les conditions dans lesquelles fut réalisée cette réforme permettaient aux Pouvoirs publics de faire une œuvre cohérente et s'inspirant de la pure technique financière, le Parlement n'ayant plus la possibilité d'amender, de

1. Extrait du Rapport général de la Commission des finances de la Chambre, sur le projet de budget de l'exercice 1935, p. 33.

2. Dans l'exposé des motifs du projet de budget de l'année 1934 le Gouvernement avait réfuté les objections qui avaient été faites sur l'application de la règle de la pénultième année par des considérations tenant à la doctrine aux faits et d'ordre psychologique. Pour plus de détails se reporter au texte de l'exposé des motifs, p. xvi, xvii et xviii.

déformer et de déchiqúeter les projets présentés. Les mesures prises furent au contraire élaborées par l'Administration qui devait en assurer la mise en application, le Gouvernement ayant seulement demandé aux Chambres d'en voter le principe. Aussi cette œuvre ne porte-t-elle que peu de traces de préoccupations d'ordre sentimental, social ou politique. S'opposant aux dégrèvements de 1931, qui avaient porté sur une quantité de mesures partielles, sans lien entre elles et sans idée dominante, la réforme de 1934 ayant comme unique souci l'accroissement du rendement de la fiscalité se caractérise par un allègement des impôts directs et par une aggravation des impôts indirects qui, sur le plan parlementaire, pouvait paraître antidémocratique mais qui, du point de vue financier, était éminemment opportune. Cette réforme excluant les sujétions d'ordre social et politique, fondement de la « discrimination », était également en opposition absolue avec celle de 1917. Elle s'inspirait, en outre, d'un double désir de simplification et d'augmentation du rendement des impôts. Elle y parvenait par la suppression des régimes de faveur et des impôts à rendement insignifiant. En allégeant le taux des impôts directs à contrôle difficile, et en relevant celui des impôts indirects à contrôle plus aisé, elle procurait une simplification du travail de l'Administration d'autant plus opportune qu'elle coïncidait avec une diminution du nombre des agents.

Le problème que devait résoudre le Gouvernement en matière d'impôts directs était double. D'une part la besogne matérielle de l'Administration était impossible à accomplir, d'autre part les moyens d'action étaient à peu près nuls pour contrôler les déclarations des redevables. Partant de ce double point de vue et ayant posé, comme prémisse,

que l'augmentation des impôts indirects permettait une diminution des impôts directs, les auteurs des décrets-lois organisèrent la simplification de ces derniers et le renforcement du contrôle.

La simplification fut recherchée dans la réduction des tâches du service de la régie, par la suppression des taxes peu importantes ou par leur abandon aux communes, par l'abandon des dégrèvements en faveur des petits exploitants et par une révision des avantages accordés pour charges de famille.

Les assujettis non imposables furent exemptés de souscrire une déclaration mais, par contre, les redevables furent assujettis à des obligations nouvelles ayant pour objet de reporter le travail de bureau sur le contribuable lui-même et d'enlever à l'Administration, dans les cas peu intéressants ou difficiles, le soin de rechercher la fraude, par l'institution de forfaits.

C'est ainsi que des déclarations nouvelles furent imposées aux propriétaires concernant leurs locataires, que les commerçants durent fournir au fisc de nouveaux documents comptables : bilan, compte d'amortissement, montant des déficits. En outre, des justifications nouvelles étaient parfois demandées. Les détenteurs de Bons du Trésor 5 p. 100, qui en invoquaient la possession, au regard de l'impôt général sur le revenu, devaient par exemple faire la preuve de cette propriété.

Enfin, un nouveau système de présomption était inauguré. C'est ainsi qu'était imposée au chiffre d'affaires et à la cédule des bénéfices industriels et commerciaux, toute société anonyme ou à responsabilité limitée, quelle que fut son activité.

Le renforcement du contrôle était assuré par la création,

soit de nouveaux assujettis, soit de nouveaux moyens d'action donnés à l'Administration, soit de nouvelles mesures de répression. Répondant à ce premier souci, les banquiers étaient assujettis à la communication de leurs livres. Concernant le second, le rétablissement des signes extérieurs inaugurait un nouveau mode d'imposition consistant à rechercher les dépenses du déclarant et, les connaissant, à l'imposer d'office. Enfin, la création d'une complicité des agences de comptabilité ou des officiers ministériels ayant aidé les fraudeurs fiscaux, illustre le troisième.

Les charges fiscales furent en outre remaniées par la modification du taux de l'impôt. Ce dernier fut abaissé pour certaines cédules et l'on peut noter à cet égard la diminution inopportune de l'impôt sur les salaires. Il fut au contraire augmenté pour l'impôt foncier et celui sur les bénéfices industriels et commerciaux, non pas par élévation du tarif, mais par l'introduction de nouvelles méthodes d'établissement.

En matière d'impôts indirects, l'œuvre du Gouvernement comportait non seulement le désir de simplifier la tâche de l'Administration, mais aussi le souci d'augmenter le rendement.

Les taxes à produit insignifiant furent supprimées ; d'autres furent fondues, notamment celle sur l'alcool et les produits pharmaceutiques. Le régime fort complexe de la taxe sur les spectacles fut aussi notablement simplifié.

L'augmentation du rendement fut recherchée éventuellement par l'accroissement des taux, par exemple en matière de chiffre d'affaires et accessoirement par l'extension des droits spécifiques plus avantageux que les droits « ad

valorem » en une époque où les prix avaient tendance à baisser. C'est ainsi que dans l'imposition de l'alcool, la taxe de luxe fut supprimée, mais que le taux fut considérablement relevé. Il fut de même constitué une taxe unique sur les bières et les boissons gazeuses.

La réforme fiscale de 1934 constitue ainsi, dans son ensemble, une œuvre très importante, utile et féconde. On a pu cependant douter de son opportunité. Convenait-il, en effet, de « changer d'attelage en pleine côte » et n'aurait-il pas mieux valu se rappeler que « les meilleurs impôts sont les plus anciens », parce qu'ils sont ceux auxquels le contribuable est le mieux habitué. N'était-il pas, d'autre part, critiquable d'augmenter les impôts à une époque où la préoccupation dominante des Pouvoirs publics était de faire baisser le coût de la vie. Quoi qu'il en soit, il est équitable de remarquer que cette œuvre marquait le retour au bon sens dans le fiscalité.

Budget de 1935.

Dès l'origine, le budget de 1935 subissait deux diminutions massives par suite de la disparition au budget général du produit net de la loterie affecté, par le décret du 14 avril 1934 au service de la retraite du combattant ce qui entraînait une diminution de recettes de 725 millions, et par suite de la perte du reversement, par la Caisse autonome d'amortissement, de sa part dans le bénéfice de frappe de la monnaie d'argent inscrit pour 364 millions dans le budget de l'exercice 1934.

Par contre, le budget de 1935 devait bénéficier dans sa totalité des aménagements fiscaux réalisés par les décrets-lois de l'année précédente. Ces derniers devaient

influencer sur le budget de la manière suivante ¹ :

DÉSIGNATION	EN PLUS	EN MOINS
Contributions directes	»	95
Enregistrement	78	
Produits du timbre	67	
Taxe sur le revenu des valeurs mobilières .		220
Contributions indirectes	418	
Taxe sur le chiffre d'affaires	532	315
Totaux	1.095	315
En plus	780	

L'exécution du budget de 1935 devait profiter, en outre, dans une mesure restreinte, des aménagements fiscaux réalisés par les décrets de 1935. Malgré cet appoint, ce budget allait, en ce qui concerne les recettes, présenter les résultats suivants :

Loi de finances	46.991.968.737
Loi de règlement	39.485.304.425
Soit une moins-value de recettes de . . .	7.506.664.312

Ce déficit étant imputable, comme l'année précédente, à l'application de la règle de la pénultième et surtout à la dépression économique.

Projet de budget de 1936.

L'élaboration du projet de budget de l'exercice 1936 devait bénéficier de l'application intégrale des mesures fiscales prévues par les décrets-lois de 1935. Toutefois, l'importance de ces décrets-lois était assez minime en

1. Pour plus de détails, voir le tableau dont ces chiffres ne forment que le total, dans le rapport général de la Commission des finances de la Chambre des députés sur le budget de l'exercice 1935, p. 23 à 28.

matière de recettes, leur objet étant, non pas de créer des ressources nouvelles, mais bien plutôt de corriger, dans un esprit d'équité, l'incidence automatique et parfois injuste des décrets d'économie.

Ces mesures comportaient :

Des aggravations de taxes : contribution exceptionnelle sur les revenus supérieurs à 80.000 francs correspondant à la suppression de certaines exonérations fiscales dont jouissaient les titulaires de pensions de la loi de 1919, de la retraite du combattant et des rentes viagères ; augmentation de l'imposition des valeurs mobilières ; accentuation des faveurs accordées aux titres nominatifs ; taxation de matières imposables épargnées par la réduction des dépenses (amendes pénales, produit des jeux, recettes du pari mutuel) et imposition spéciale des industries travaillant pour la Défense nationale et titulaires de marché avec des collectivités publiques. En contre-partie, d'autres décrets accordaient des allègements fiscaux, notamment en matière de droits de mutations immobilières.

Le projet de budget de 1936 était caractérisé par deux innovations : adoption d'une période aussi rapprochée que possible pour l'évaluation des produits directs, application d'un coefficient de crise aux impôts sur les revenus.

1° *Suppression de la règle de la pénultième.* — Nous avons déjà indiqué que les prévisions de recettes étaient traditionnellement établies de deux manières différentes. Les contributions directes, la taxe sur le revenu des valeurs mobilières, les droits de douane à l'importation, la taxe sur le chiffre d'affaires, les droits sur les sucres, le produit des exploitations industrielles de l'État, celui des recettes d'ordre, les produits divers du budget, les ressources excep-

tionnelles et les droits recouvrés en Algérie pour le compte de l'État donnent lieu à une évaluation directe de leur rendement probable.

Par contre, les droits d'enregistrement et de timbre, l'impôt sur les opérations de Bourse, les droits accessoires de douane, les contributions indirectes, les produits du monopole et des domaines, étaient, depuis la Restauration et jusqu'à l'exercice 1934, évalués d'après la règle de la pénultième année. Cette seconde liste s'était d'ailleurs récemment restreinte au profit de la première ; la taxe sur le revenu des valeurs mobilières et la taxe sur le chiffre d'affaires étant passées dans le domaine de l'évaluation directe en 1930-1931, les droits à l'importation, en 1932 et les droits sur les sucres, en 1933.

Pour 1936, le Gouvernement proposait de renoncer, provisoirement, à l'application de la règle de la pénultième, sans que, pour cela, d'ailleurs, les recettes qui en relevaient précédemment soient fixées par voie d'appréciation directe et arbitraire. Mais la base d'évaluation constituée par les recouvrements de la pénultième année, qui aurait donc dû être l'année 1934, devait être remplacée par celle d'une période convenablement choisie et qui allait être, en fait, celle formée par les douze mois allant du 1^{er} juillet 1934 au 30 juin 1935.

Il serait hors du cadre de cette étude de reprendre une discussion théorique, bien souvent poursuivie, sur les avantages et les inconvénients de la règle de la pénultième. Rappelons seulement que cette méthode, formulée pour la première fois d'une manière explicite en 1923, avait précisément eu pour but d'éviter que l'adoption d'une période de base habilement déterminée ne fournisse des évaluations de recettes particulièrement favorables,

susceptibles, par leur élévation, de faciliter la réalisation d'un équilibre budgétaire apparent.

En des temps normaux, la règle de la pénultième, en imposant comme prévisions de recettes des résultats déjà anciens, faisant, par conséquent, abstraction du développement de la matière imposable, constitue un procédé qui assure automatiquement des plus-values de recouvrement, c'est-à-dire l'apparition d'excédents en règlement, ou, tout au moins, la couverture des crédits supplémentaires. Mais la situation était toute autre en 1935. En période de contraction continue de la matière imposable, en effet, la règle de la pénultième, du fait même qu'elle prend pour chiffres de base des recouvrements déjà anciens, ne peut réserver que des mécomptes, et nous avons déjà vu que c'était en partie à son observation qu'étaient dues les moins-values, qui apparaissaient avec persistance dans les recouvrements fiscaux ¹.

En y renonçant provisoirement et en adoptant pour base des évaluations de 1936, au lieu de l'année 1934, la période plus rapprochée allant de juillet 1934 à juin 1935, le Gouvernement semblait faire état d'une situation plus comparable à ce que pouvait être l'exercice suivant. Ce faisant, il diminuait donc les chances d'erreurs et donnait une idée plus juste et plus sincère de la situation fiscale.

2° *Application aux impôts sur les revenus, d'un coefficient de crise.* — Les prévisions concernant les impôts sur les revenus auraient normalement dû avoir pour base les

1. Voir notamment les développements que consacre M. le doyen Allix à ce sujet dans son *Cours de finances publiques* (Doctorat) professé en 1934-1935 (Publication des cours de droit, 3, place de la Sorbonne), p. 98 et suiv.

rôles émis au cours de l'année 1934, mais ces rôles de 1934 avaient repris, pour les taxer, les revenus et bénéfices de l'année 1933, alors que les rôles de 1936 devaient avoir pour objet l'imposition des bénéfices et revenus de l'année 1935. Aussi, le Gouvernement estima-t-il que l'évolution de la crise économique ne permettait pas de retenir tels quels les [résultats de l'exercice précédent ; il les affecta, au contraire, pour les différentes cédules et pour l'impôt général sur le revenu, d'un abattement destiné à tenir compte de la disparition partielle de la matière imposable entre 1933 et 1935 ¹.

L'application de ces deux méthodes nouvelles devait permettre d'établir des évaluations de recettes plus sincères. La création d'un budget extraordinaire ayant rendu possible la réduction des masses de dépenses du budget ordinaire permettait de chiffrer de fortes diminutions de recettes, sans pour cela nuire à l'équilibre. Aussi, les recettes votées qui avaient atteint en 1935, 46.991.968.737, ne dépassaient-elles pas 40.449.887.066, les voies et moyens du fonds d'armement étant par ailleurs fixés à 6.265.097.850 francs. L'addition de ces deux budgets donnait donc sensiblement le chiffre des recettes de l'année précédente, mais avec cette différence que 6 milliards de dépenses devaient être prélevés, en tout état de cause, sur le Trésor.

Si, nous reportant au tableau de la page 191, nous

1. L'exposé des motifs du projet de budget insistant sur la détermination des coefficients de fléchissement ainsi utilisés, sans toutefois fournir aucune indication sur la méthode employée. (Voir Exposé des motifs du projet du budget de l'exercice 1936, p. xxvii), le Rapporteur général de la Commission des finances de la Chambre interrogea à ce sujet le ministre des Finances et publia la réponse du Ministre dans son rapport (voir le Rapport général de la Commission des finances de la Chambre sur le projet de budget de 1936, p. 88 à 93).

essayons d'avoir une vue d'ensemble de l'évolution des recettes de 1932 à 1936, nous constatons que le volume des recettes votées n'a pas subi de grandes modifications de 1932 à 1935 et qu'il accuse une chute profonde en 1936. Les recettes recouvrées ont, au contraire, baissé d'une manière continue, ce qui semble prouver que l'effort de redressement accompli fut insuffisant et toujours en retard sur les événements.

§ IV

TRÉSORERIE

Outre ses charges propres, qui ne cessèrent d'ailleurs de s'accroître, le Trésor dut fournir, pour alimenter l'exécution du budget des exercices 1932 à 1936, des sommes égales au montant des déficits constatés. Le tableau suivant, établi d'après les résultats des lois de règlement ¹, donne une vue d'ensemble de ces derniers :

EXERCICES	RECouvreMENTS	DÉPENSES	DÉFICIT
1932 (9 mois) .	36.038.033.717	40.666.459.521	4.628.425.804
1933.	43.436.049.685	54.944.596.878	11.508.547.193
1934.	41.070.287.057	49.882.988.721	8.812.701.664
1935.	39.485.304.425	49.868.151.968	10.382.847.543
Déficit total.			35.332.522.204

Conservant le plan précédemment suivi, nous étudierons l'évolution de la Trésorerie de 1932 à 1936 en divisant cette période en tranches de un an à dix-huit mois au plus, afin de pouvoir déterminer la progression des charges incombant à la Trésorerie au cours de chaque exercice considéré.

Juin 1932 à décembre 1933.

Chargé de veiller à l'exécution des budgets, au financement des opérations extra-budgétaires et à l'aménage-

1. Dressé à l'aide des chiffres produits dans l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1937, p. xii.

ment de la Dette publique, le Trésor a dû, à ce triple titre, procéder à des décaissements massifs et ininterrompus.

Le déficit d'exécution du budget de 1932 dépassa 4 milliards et demi, et celui de l'exercice 1933, 11 milliards et demi, ainsi qu'il résulte des lois de règlement. A ces déficits s'ajoutèrent, en outre, ceux des budgets annexes et de l'Algérie.

Dans le même temps, les divers programmes de dépenses (habitations à bon marché, Crédit Immobilier, électrification des campagnes, adduction d'eau, outillage national, Défense nationale, sinistrés, deuxième section du budget des P. T. T.) se poursuivaient comme un véritable budget extraordinaire. Il avait été prévu que le marché des capitaux et la Caisse des Dépôts fourniraient une partie des ressources nécessaires. Mais le Trésor n'en dut pas moins organiser le financement de ces opérations dont il gardait d'ailleurs la responsabilité et il lui fallut prendre les dispositions utiles pour que plus de 10 milliards fussent réglés en 1932 et plus de 5 milliards en 1933.

Enfin, l'aménagement de la Dette comportait une réduction inévitable des disponibilités, la conversion ayant entraîné à elle seule en 1932 un décaissement net de 2 milliards.

En regard de ces charges accrues, les disponibilités du Trésor étaient insignifiantes.

Le jour où le Gouvernement Herriot fut constitué, les encaisses en francs de la Trésorerie étaient réduites à 70 millions et il restait, sur les 5 milliards de Bons, dont l'émission était autorisée par la loi du 7 août 1926, un solde disponible de 800 millions. Le plafond dut être progressivement porté jusqu'à 15 milliards 500 millions.

Obligés de recourir au crédit, les Pouvoirs publics

s'efforcèrent d'assurer les besoins normaux du Trésor, sans accroître exagérément la dette flottante de sorte que cette période inaugure beaucoup plus le gonflement de la dette à long et à moyen terme que de celle à court terme.

Le tableau suivant¹, qui présente la situation des différents postes de la Trésorerie au 31 mai 1932 et au 31 décembre 1933, nous révèle en effet un total inchangé du passif et une diminution de 3.500 millions seulement de l'actif :

DÉSIGNATION	31 MAI 1932	31 DÉCEMBRE 1933	EN PLUS	EN MOINS
	(En millions de francs.)			
<i>Actif.</i>				
Disponible	1.904	730	»	1.174
Réalisable à brève échéance	4.989	2.112	»	2.877
Réalisable à terme	6.484	7.041	577	»
	<u>13.357</u>	<u>9.883</u>	<u>577</u>	<u>4.051</u>
			— 3.474	
<i>Passif.</i>				
Bons du Trésor.	4.000	10.125	6.125	»
Dépôts du Trésor.	16.611	13.064	»	3.547
Charges du Trésor	5.241	2.608	»	2.633
	<u>25.852</u>	<u>25.797</u>	<u>6.125</u>	<u>6.180</u>

Ces chiffres appellent diverses observations :

A. — SUR L'ACTIF

La décomposition de l'actif disponible s'établissait ainsi :

	31 MAI 1932	31 DÉCEMBRE 1933
Banque de France et Caisse Centrale	518	18
Devises étrangères	622	118
Banques coloniales	764	594
	<u>1.904</u>	<u>730</u>

1. Établi à l'aide des chiffres fournis par le rapport général de la Commission des finances de la Chambre sur le projet de budget de l'exercice 1934, p. 16.

Le volume des disponibilités de caisse subissait donc une diminution importante. Nous avons vu que le solde créditeur du compte du Trésor à la Banque de France et ses avoirs à la Caisse Centrale, évoluaient, en 1930 et en 1931, aux environs de 10 milliards. Ils varièrent, de juin 1932 à décembre 1933, entre un minimum de 3.388 millions en juillet 1933, et un maximum de 6 millions.

Cette évolution se révéla extrêmement sensible aux influences psychologiques qui agirent alors sur le crédit public. Le vote du budget de 1933, obtenu à la fin du mois de mai, et la ferme attitude adoptée sur la question monétaire par la délégation française, un mois plus tard, à la Conférence économique de Londres, encouragèrent la souscription des Bons et des valeurs du Trésor et marquèrent le début d'une période d'aisance exceptionnelle. Les disponibilités qui ne dépassaient pas 1.607 millions en mai, et 1.246 millions le 30 juin, atteignaient 4.311 millions le 31 juillet et 4.619 millions le 31 août.

A l'inverse, les résistances apportées aux mesures de redressement budgétaire, la chute successive de deux Gouvernements, les sorties d'or quise produisirent ensuite, épuisèrent rapidement, à partir d'octobre 1933, les disponibilités du Trésor qui tombèrent à 689 millions le 30 novembre et la situation de la Trésorerie, au 31 décembre, où s'inscrivaient 730 millions de disponibilités seulement, traduisait ses embarras récents.

Actif réalisable à brève échéance.

Sous cette rubrique sont inscrites diverses catégories d'avances consenties par le Trésor à des organismes ou à des collectivités (avances aux habitations à bon marché,

au Crédit Immobilier, aux collectivités pour la restauration des chemins, les adductions d'eau et l'électrification des campagnes, au Crédit agricole pour les prêts agricoles à long et moyen terme). Ces avances sont mobilisées, par la suite, auprès de la Caisse des Dépôts qui couvre le Trésor des avances faites. Leur remboursement est effectué à la Caisse des Dépôts par des dotations budgétaires annuelles qui figurent sous forme d'annuités dans les crédits du ministère des Finances. De mai 1932 à décembre 1933, le Trésor, suivant la politique engagée dès le début de l'année 1932, ainsi que nous l'avons vu à la fin de l'étude sur la Trésorerie de la période précédente, s'était efforcé, pour se procurer des liquidités, de mobiliser la plus grande partie de ses avances, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant ¹ :

DÉSIGNATION	31 MAI 1932	31 DÉCEMBRE 1933
	(En millions de francs.)	
a) Par mobilisation :		
Avances aux H.B.M.C.I. inondés.	490	818
Avances en devises	949	341
b) Par émission :		
Avances aux P. T. T.	476	322
Avances aux chemins de fer de l'État	1.192	631
Avance pour l'exécution du 2 ^e train d'outillage national .	1.882	»
	<u>4.989</u>	<u>2.112</u>

Actif réalisable à terme.

Nous avons précédemment insisté sur ce point. Ce poste ne devait pas présenter beaucoup de changement de 1932 à 1934.

1. Extrait du rapport général de la Commission des finances de la Chambre sur le projet de budget de l'exercice 1934, p. 18.

Le montant des avances à des Gouvernements étrangers passait de 1.100 millions à 1.157 millions, par suite d'une avance à la Grèce apparue, pour la première fois, au bilan du 30 novembre 1932. Il s'agissait du jeu de la garantie prévue par la loi du 8 avril 1898 aux termes de laquelle les Gouvernements français, anglais et russe avaient garanti conjointement le service de l'emprunt grec 2 1/2 p. 100, 1898. En raison de la défaillance russe, le France et la Grande-Bretagne assurèrent, chacune pour moitié, les obligations résultant de cette garantie. Certaines avances faites aux autres pays avaient été remboursées, mais partiellement seulement.

Le poste des avances à diverses banques restait sans changement, aucune récupération n'ayant été effectuée.

Le poste des avances au fonds commun, relatives aux insuffisances de 1921 à 1926, passait de 1.248 millions, à 1.897 millions.

Enfin, le poste des avances à la Compagnie Générale Transatlantique passait de 310 à 383 millions de francs.

B. — SUR LE PASSIF

Le montant des Bons en circulation s'était accru de 6.125 millions, se décomposant ainsi :

	31 MAI 1932	31 DÉCEMBRE 1933
Bons ordinaires	4.000	8.125
Bons émis pour faire face aux remboursements du solde net de la conversion	»	2.000
	<u>4.000</u>	<u>10.125</u>
	Différence + 6.125.	

La marge d'émission de 5 milliards ouverte par le

ministre des Finances, par la loi du 7 août 1926, étant presque intégralement épuisée au 31 mai 1932, diverses lois durent élever le maximum d'émission jusqu'à 15.500 millions.

Ce furent : la loi du 20 juillet 1932, accordant deux milliards d'autorisations supplémentaires.

La loi du 22 juillet 1932, autorisant le Trésor à émettre 1.500 millions de Bons à court terme, pour se couvrir des avances qu'il avait consenties au Gouvernement général de l'Algérie, en attendant la réalisation de l'emprunt que ce Gouvernement devait émettre. Cette émission ayant été réalisée par la suite, le remboursement fut effectué et ce dernier relèvement du plafond d'émission devint caduc.

La loi du 17 septembre 1933 sur la conversion (douzième provisoire de janvier) prévoyait l'émission de deux milliards de Bons pour faire face au remboursement des rentes non converties.

La loi du 30 décembre 1933 donnait au ministre des Finances une nouvelle autorisation d'émission de 5 milliards.

Ce plafond de 15.500 millions ne fut jamais atteint, le montant maximum des Bons en circulation ayant été réalisé en juillet 1933 avec 14.787 millions.

A partir du début de 1933, aucune autorisation nouvelle d'émission à court terme ne fut demandée au Parlement. La situation du marché monétaire ne permettait déjà pas d'utiliser la marge permise, dont le montant était d'ailleurs dangereusement élevé. Les Pouvoirs publics préférèrent alors permettre au Trésor de récupérer ses facultés d'émission en procédant à la consolidation des Bons du Trésor arrivant à échéance.

La loi du 9 mars 1933 autorisa le ministre des Finances à émettre des obligations et valeurs du Trésor, à concur-

rence de 10 milliards de francs, pour couvrir les insuffisances des exercices ultérieurs. C'est en exécution de cette loi que furent émises, en mars 1933, les obligations du Trésor 4 1/2 p. 100 (5.176 millions), en juillet, les Bons du Trésor à 10 ans 4 1/2 p. 100 (3.348 millions) et en décembre, les Bons du Trésor 4 1/2 p. 100 à 5 et 10 ans (1.476 millions).

Enfin, la loi du 23 décembre 1933, accordant au ministre des Finances une nouvelle autorisation d'émettre des emprunts à long et moyen terme pour un total de 10 milliards de francs, allait permettre de consolider une partie des Bons du Trésor alors en circulation, dont le maximum devait être réduit à 12 milliards à la date du 31 mars et à 10 milliards le 30 septembre 1934.

2° *Les dépôts du Trésor.* — Ces postes accusèrent un fléchissement de 2 milliards 1/2 provenant, pour la plus grande partie, du compte de la Caisse autonome qui avait subi un resserrement provoqué par les difficultés rencontrées dans le renouvellement des Bons de la Défense Nationale.

3° *Charges du Trésor.* — Ces divers postes se liquidaient progressivement.

Le compte des alcools et celui des bénéfices de frappe étaient apurés par suite de la passation des soldes au budget de l'exercice 1932.

Les versements en espèces faits aux sinistrés déchargeaient ce compte de 1/2 milliard.

Le financement du premier train d'outillage national imputé à la Trésorerie était sur le point d'être terminé, le deuxième train ayant été financé par un emprunt dont

le Trésor avait encaissé le produit. Le décaissement avait été de 1/2 milliard pendant la période envisagée.

Enfin, le compte : organisation des frontières, subissait une forte réduction. La loi du 20 juillet 1931 avait autorisé l'ouverture d'un compte spécial intitulé : « Organisation Défensive des frontières ». Le montant des ressources qui y étaient affectées s'élevait à 2.400 millions. Au 31 mai 1933, le montant des dépenses effectuées était de 300 millions, et au 31 décembre, il s'élevait à 2.024 millions.

De cet examen du passif de la Trésorerie, de 1932 à la fin de 1933, il ressort que le Trésor, pour faire face à ses dépenses, dut mobiliser trois catégories de ressources d'emprunt ; les disponibilités de la Caisse des Dépôts et Consignation, celles du marché monétaire et celles du marché financier.

Les deux premières, en raison du rôle joué par la Caisse des Dépôts sur le marché des Bons de la Défense nationale, sont intimement liées. On y a largement recouru pendant l'année 1932, où la Caisse versa 5 milliards 1/2 ; mais cette dernière ne put fournir, en 1933, que 2 milliards.

Quant aux marchés monétaires français et étrangers, ils absorbèrent près de 10 milliards de Bons du Trésor en 1932, mais seulement 2 milliards en 1933.

En réalité, ce sont essentiellement les ressources du marché financier qui, après avoir contribué à maintenir l'équilibre des recettes et des dépenses en 1931-1932, les ont alimentées presque'exclusivement en 1933.

Les programmes de dépenses extraordinaires justifèrent des émissions, dont les plus importantes furent :

En 1932 :

Emprunt des P. T. T.	2.800 millions.
Obligations outillage national	3.750 —

En 1933 :

Emprunt des P. T. T.	2.520 millions.
Bons du Crédit agricole	200 —
Emprunt du Gouvernement de l'Algérie .	1.700 —

Enfin, au cours de 1933, le Trésor a fait directement appel au crédit, en plaçant 7 milliards d'obligations et de Bons à moyen terme.

Pour assurer le succès d'emprunts aussi nombreux, il était nécessaire de réunir des conditions techniques et psychologiques favorables.

La situation technique était assez avantageuse. A l'étranger, l'instabilité monétaire aboutissait à donner une prime aux placements en devises françaises. Depuis le début de la crise, une masse importante de capitaux avait été thésaurisée à l'intérieur du pays. Enfin, les prêteurs professionnels, évitant avec soin le risque industriel, trouvaient dans l'achat et dans les placements de fonds d'État l'emploi presque unique de leur activité. Mais ces avantages étaient masqués par des événements d'ordre politique et économique qui, pour n'avoir qu'une influence temporaire, n'en étaient pas moins redoutables.

En février 1933, alors qu'un lourd déficit budgétaire continuait à peser sur le Trésor et que le rythme des rentrées d'impôts accusait son ralentissement saisonnier, une profonde inquiétude du public arrêtait la souscription des Bons; l'adoption de la loi de redressement du 28 février vint écarter le danger.

En mai, la chute du dollar ébranla profondément le marché des Bons du Trésor, tandis que les seules échéances de mai et juin s'élevaient à 4 milliards; une opération de crédit avec les banques anglaises permit de doubler ce cap difficile. En même temps, le vote du budget de 1933,

la ferme attitude adoptée par la délégation française à la Conférence de Londres et le groupement autour de la France des États d'Europe résolus à maintenir l'étalon-or, ravivèrent la confiance dans le crédit public.

Enfin, en novembre, l'échec du premier projet de redressement financier, survenu le 23 octobre, bientôt suivi de l'insuccès d'un second projet le 23 novembre, inspirèrent à l'étranger et en France des doutes sérieux sur la possibilité de rétablir l'équilibre budgétaire ; des sorties d'or massives provoquèrent le resserrement du marché monétaire qui, faisant obstacle au renouvellement des Bons, réduisait à l'extrême limite les possibilités du Trésor. L'adoption de la loi de redressement du 23 décembre renversa cette tendance.

Ainsi, par trois fois, le problème de la Trésorerie se trouva-t-il étroitement lié au problème budgétaire et c'est le fait dominant de cette période de dix-huit mois.

L'impossibilité de rétablir sans délai l'équilibre du budget impliquait nécessairement le recours aux emprunts du Trésor ; mais le succès de ces émissions était lui-même subordonné à la confiance du public dans le rétablissement final de l'équilibre, confiance qui exigeait, pour se maintenir, des manifestations évidentes de volonté et des résultats tangibles.

Répercussion de la politique suivie sur la Dette publique.

La politique d'emprunt pratiquée en 1932 et 1933 devait apporter de profondes modifications à la Dette publique et accroître son montant de 21 milliards environ entre le 31 mai 1932 et le 31 décembre 1933.

Cette aggravation de la Dette publique permet de

mesurer le prix des délais qu'impliquait la réalisation par étapes du redressement budgétaire.

Le tableau suivant donne la comparaison des situations de la Dette publique au 31 mai 1932 et au 31 décembre 1933 ¹ :

DÉSIGNATION	31 MAI 1932	31 DÉC. 1933	DIFFÉRENCES	
			En plus.	En moins.
		(En millions de francs.)		
Dette perpétuelle.	95.239	52.134	»	43.105
Dette amortissable :				
Rentes et valeurs du Trésor. .	66.331	112.972	46.641	»
Montant en capital des annui- tés à la charge de l'État . .	30.282	39.611	9.329	»
Émissions de la Caisse auto- nome d'amortissement . .	7.318	7.198	»	120
Émissions du Crédit National.	9.362	9.309	»	53
	113.293	169.090	55.970	173
			+ 55.797	
Dette à court terme et à échéance massive :				
Bons du Trésor à court terme.	4.404	7.335	2.931	»
Obligations de la Défense Na- tionale	1.016	331	»	685
Avances permanentes de la Banque de France	3.200	3.200	»	»
Émissions du Crédit National.	8.334	7.333	»	1.001
	16.954	18.199	2.931	1.686
			+ 1.245	
Dette flottante :				
Bons ordinaires du Trésor . .	4.001	10.125	»	6.124
Dépôts	14.399	12.061	2.338	»
Bons de la Défense Nationale.	26.388	26.481	»	93
	44.788	48.667	2.338	6.217
Dette obligataire des P. T. T..	4.478	7.753		3.275
Dette extérieure	4.335	4.056		»
Totaux.	279.087	299.899	»	20.812

1. Chiffres publiés dans le rapport général de la Commission des Finances de la Chambre des députés sur le projet de budget de l'exercice 1934, p. 31

La simple lecture de ces chiffres permet de formuler deux observations importantes :

D'une part, la conversion réalisée au mois de septembre 1932 permit de substituer des rentes amortissables à des rentes perpétuelles pour un capital supérieur à 40 milliards. Cette substitution, jointe à la politique de transfert de l'amortissement à la Caisse autonome déjà partiellement réalisée et qui devait s'accroître encore, devait épuiser par la suite les ressources que la Caisse aurait dû consacrer à l'extinction directe de la Dette et au soutien des fonds publics.

D'autre part, le total de la Dette publique subit un accroissement de près de 21 milliards. Cet accroissement fut, pour une large part, le résultat d'une politique antérieure. La différence entre ces 21 milliards de dettes nouvelles et le montant des déficits budgétaires représente la part du véritable budget extraordinaire du Trésor.

Le déficit de l'exercice 1932 dépassa 4 milliards 1/2 et celui de 1933, 11 milliards 1/2, mais sur ce dernier montant, 3 milliards intéressent la période complémentaire. Les décaissements effectués par le Trésor et se répercutant sur la Dette publique ont donc été, au titre des déficits, de 13 milliards. Si on retranche ce total des 21 milliards d'accroissement de la Dette, on voit que de mai 1932 à décembre 1933 les diverses charges imposées à la Trésorerie, à titre définitif (avances d'intérêt social, dépenses de la deuxième tranche du budget des P. T. T., dépenses d'outillage national) ont accru la Dette publique à concurrence de 7 milliards environ.

A cet accroissement de l'endettement de l'État proprement dit, il convient d'adjoindre l'augmentation de la dette des P. T. T. et celle du fonds commun des grands réseaux.

La première s'est accrue, en 1933, du montant nominal de l'emprunt émis en février, soit 2.521 millions.

La seconde s'est trouvée augmentée des obligations émises en couverture des déficits d'exploitation des chemins de fer, qui atteignirent 8 milliards environ au cours de la période considérée. Le fonds commun était bien responsable en principe du service de ces obligations, mais comme il était en déficit constant, le Trésor devait se substituer à lui. Quoique l'État n'en fut pas le débiteur direct, les obligations des chemins de fer, étant donnée la situation du fonds commun, venaient donc en fait accroître la Dette publique.

En tenant compte de ces derniers éléments, l'augmentation de la Dette, depuis l'arrivée au pouvoir de M. Herriot, jusqu'à la fin de 1933, atteignait donc 32 milliards.

Année 1934.

Le déficit du budget de l'exercice 1934 s'éleva à 8.812.701.664 francs et incombait, dans sa totalité, au Trésor.

Ce dernier dut en outre supporter, à titre définitif, diverses dépenses mises à sa charge par des lois spéciales et qui atteignirent, en 1934, plus de 2 milliards. Il s'agissait non seulement des dépenses prévues par les lois de 1931-1932 et qu'il devait financer, mais encore de dépenses nouvelles établies par les lois de 1934 et relatives à la Défense nationale et à la défense du marché du blé.

Si l'on y ajoute le déficit des possessions d'Afrique du Nord et des collectivités locales, on peut mesurer l'effort que dut fournir le Trésor pour se procurer les ressources nécessaires au fonctionnement des divers services publics.

Lors de l'arrivée au pouvoir du président Doumergue, le Trésor avait en caisse 102 millions et il restait à percevoir sur l'emprunt émis en janvier, 300 millions.

Les prévisions de paiements faisaient apparaître des décaissements nets, c'est-à-dire après déduction des rentrées d'impôts escomptés, de 1 milliard pour la fin de février, 1.700 millions pendant le mois de mars, et un total de 6 milliards pour le mois de juillet.

Pour faire face à ces échéances, le Gouvernement se trouvait devant un marché monétaire littéralement bloqué. Les sorties d'or avaient atteint, du 2 au 28 février, 2.889 millions. La Banque de France avait dû élever le taux de l'escompte de 2 1/2 à 3 p. 100, le 8 février. Le taux des reports sur la livre atteignait certains jours, 8 et 9 p. 100. Les retraits de dépôts dans les Caisses d'Épargne s'étaient élevés à 433 millions du 1^{er} février au 15 mars. Enfin, les remboursements de Bons de la Défense Nationale dépassaient 679 millions du 10 février au 15 mars et ceux des Bons du Trésor, entre les mêmes dates, 548 millions.

Aussi les besoins de février furent-ils de 3 milliards au lieu de 2 milliards prévus et ceux de mars, de 3.100 millions contre 1.700 millions escomptés. Après avoir apuré le reliquat de l'emprunt de janvier, le Trésor bénéficia de l'emprunt de 1 milliard des P. T. T. et, en février, d'une opération sur le marché hollandais, portant sur 1.350 millions.

Cependant, la rapidité avec laquelle fut voté le budget et, d'autre part, la procédure exceptionnelle mise en œuvre par les décrets-lois d'économies pour combler le déficit budgétaire provoqua dans l'opinion un choc psychologique qui permit de dégager le marché ainsi qu'en

témoignèrent l'arrêt des sorties d'or et des retraits de Caisse d'Épargne, la baisse du taux de l'escompte et la hausse des rentes.

Le Gouvernement put alors procéder aux opérations indispensables à l'assainissement de la Trésorerie.

Dès le mois de juillet était émis en Bons du Trésor 4 p. 100 remboursables à 1.400 francs en cinquante ans, un emprunt qui procura au Trésor 3 milliards d'argent frais et lui permit de consolider près de 2 milliards de Bons à 10 ans émis en 1924 et venant à échéance le 25 octobre 1934. Cet emprunt permit en outre de rembourser le crédit hollandais.

Au mois de septembre, le ministère des Finances émettait un nouvel emprunt en Bons du Trésor 4 1/2 p. 100, à 3, 6 et 10 ans, qui procura 3.850 millions. La Trésorerie pouvait dès lors faire face aisément à ses échéances massives, 4 milliards de Bons 1924 restant en circulation, 1 milliard de l'emprunt dit « des Trois Villes » et 500 millions de valeurs du Crédit National venant à échéance en novembre. Il était également en mesure de supporter sans embarras l'abaissement du plafond d'émission des Bons ordinaires du Trésor qui, en exécution de la loi du 23 décembre 1933, fut ramené de 14 milliards à 12 milliards le 21 mars, et à 10 milliards le 30 septembre 1934.

La situation de la Trésorerie était donc, à la fin de l'année 1934, sensiblement améliorée ainsi qu'en témoigne le tableau suivant présentant le solde des principaux postes de la Trésorerie au 31 décembre 1933 et au 31 décembre 1934 (en millions de francs) ¹ :

1. Tableau extrait du numéro de la *France économique, Revue d'économie politique* de l'année 1935.

	31 DÉC. 1933	31 DÉC. 1934	EN PLUS	EN MOINS
<i>Actif :</i>				
1 ^o Disponible	730	1.649	919	»
2 ^o Réalisable à brève échéance . .	2.920	1.909	»	1.011
3 ^o Réalisable à terme	7.040	7.049	9	»
	<u>10.690</u>	<u>10.607</u>	<u>928</u>	<u>1.011</u>
	En moins : 83		En moins : 83	
<i>Passif :</i>				
1 ^o Bons du Trésor	10.125	9.744	»	381
2 ^o Dépôts du Trésor	13.064	13.698	634	»
3 ^o Charges du Trésor	2.923	2.599	»	324
	<u>26.112</u>	<u>26.041</u>	<u>634</u>	<u>705</u>
	En moins : 71		En moins : 71	

Il ressort de ce tableau que le Trésor bénéficiait au 31 décembre 1934 d'un accroissement de disponibilités immédiates de 919 millions par rapport à fin décembre 1933.

Le poste « actif réalisable à brève échéance » accusait une diminution d'un milliard provenant de la réalisation des éléments d'actif susceptibles d'être mobilisés. C'est ainsi que fut épuisée la totalité des avances consenties aux Sociétés d'habitation à bon marché et de Crédit Immobilier, ce qui procurait 620 millions au Trésor. L'emprunt des P. T. T., émis en février, permit à concurrence de 320 millions le remboursement des avances consenties à la deuxième section du budget annexe. L'emprunt effectué en mai, par le Gouvernement de l'Algérie facilita le remboursement des avances afférentes aux programmes de grands travaux de la colonie à concurrence de 750 millions.

Le solde du poste « réalisable à terme » restait sensiblement inchangé. Le compte avait été accru de 400 millions, par suite du paiement par le Trésor des charges des emprunts émis pour couvrir les insuffisances de 1921 à 1926

des grands réseaux des chemins de fer, mais il avait été débité de 270 millions du fait de la mise en circulation des pièces d'argent et de 140 millions provenant du remboursement de la liquidation de la Banque Nationale de Crédit.

Les modifications du passif étaient de minime importance et traduisaient seulement l'effet de divers engagements pris par le Trésor.

Mais, si la situation de Trésorerie était relativement satisfaisante, la politique d'emprunt à moyen terme, réalisée en cours d'année avait déterminé une augmentation considérable de la Dette publique.

Dette publique.

Le tableau suivant fait ressortir l'évolution de la Dette publique du 31 décembre 1933 au 31 décembre 1934 (en millions de francs) ¹ :

	31 DÉC. 1933	31 DÉC. 1934	EN PLUS	EN MOINS
I. Dette intérieure :				
Dette perpétuelle	52.134	51.640	»	494
Dette amortissable	169.090	178.813	9.723	
Dette à moyen et court terme et à échéance massive	18.199	27.840	9.641	
Dette flottante	48.667	49.535	868	
Dette obligataire des P. T. T. .	7.753	8.292	539	
	<u>295.843</u>	<u>316.120</u>	<u>20.771</u>	<u>494</u>
	En plus : 20.277		20.277	
II. Dette extérieure :				
Commerciale	4.056	2.825		1.231
III. Dette des Grands ré- seaux ²	78.400	83.800	5.400	

1. Établi d'après les chiffres fournis dans l'Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1937. (Tableau, p. XLVIII et XLIX).

2. Les chiffres indiqués comprennent à la fois la part à la charge de l'État et celle incombant aux réseaux (capital nominal des actions, des obligations et des bons).

Le tableau ci-dessus fait apparaître une augmentation de la Dette publique de 20.277 millions.

En tenant compte de la diminution de la Dette extérieure, cet accroissement n'atteint plus que 19.046 millions mais, en y adjoignant celle des grands réseaux, il totalise 24.446 millions.

Il convient, en outre d'y ajouter le chiffre de 8 milliards représentant les amortissements et les remboursements intervenus dans le même temps, soit du chef de l'amortissement obligatoire, soit par suite des interventions de la Caisse autonome d'amortissement sur le marché des rentes.

Cette élévation de la Dette provient des émissions que nous avons signalées précédemment et qui peuvent être décomposées en deux catégories :

Le produit de certains emprunts reçut une affectation spéciale, dans les conditions fixées par la législation en vigueur. Les émissions des grands réseaux pour couvrir le fonds commun atteignirent 3.977 millions, et l'émission des P. T. T., 1.192 millions.

En second lieu, l'État procéda, pour faire place aux insuffisances propres du Budget et de la Trésorerie, à trois séries d'émissions.

La première, en janvier, de Bons du Trésor 5 p. 100, à 5, 10 et 15 ans.

La seconde, en juillet, d'obligations 4 p. 100 1934.

La troisième, en septembre, de Bons à 3, 6 et 10 ans.

La diminution de la Dette perpétuelle provient des rachats de rentes effectués par la Caisse autonome.

L'augmentation de la Dette amortissable résulte surtout de l'émission des obligations 4 p. 100, 1934, dont le capital restant à amortir au 1^{er} janvier 1935 était de

7.139.270.600 francs, de l'émission des obligations 5 p. 100 1934, et des emprunts émis par les grands réseaux.

L'augmentation de la dette à moyen et court terme et à échéances massives, tient essentiellement à l'émission des Bons du Trésor à 5, 10 ou 15 ans, 5 p. 100 1934 dont le capital restant à amortir au 1^{er} janvier 1935 était de 4.066 millions, et à l'émission de Bons du Trésor à 3, 6 et 10 ans, 4 1/2 p. 100 1934, dont le capital restant à amortir au 1^{er} janvier 1935 était de 8.767 millions, les autres postes ayant subi une diminution beaucoup plus faible¹.

Année 1935.

Au 31 octobre 1935, le Trésor avait dû faire face à 17.800 millions de dépenses propres, se décomposant comme suit ².

a) Services de l'Etat.

Déficit du budget général : période complémentaire 1934 .	3,1	
Déficit du budget de 1935 (au 31 octobre).	5,3	
Dépenses à la charge de la Trésorerie.	4,3	
Déficit du compte « Loterie et Retraite du Combattant » .	0,2	
Déficit du budget annexe des Monnaies et Médailles . . .	0,5	
	<u>13,4</u>	13,4

b) Autres services publics.

Déficit des possessions d'Afrique du Nord.	0,2	
Déficit des départements.	1,4	
Déficit des communes.	0,6	
Excédent de retraits de la Caisse des Dépôts.	0,6	
Excédents de remboursements des « opérations pour compte de particuliers »	0,4	
	<u>3,2</u>	3,2
Report.		<u>16,6</u>

1. Pour plus de détails, consulter dans l'Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1936, le tableau comparatif des divers éléments de la dette flottante du 1^{er} janvier 1934 au 1^{er} janvier 1935, p. 147 à 155.

2. Chiffres empruntés au rapport de la Commission des finances du Sénat, le projet de budget de l'exercice 1936, p. 66 et 67.

A reporter.	16,6	
c) <i>Gestion de la dette.</i>		
Remboursements à échéances massives.	0,5	
d) <i>Divers.</i>	0,7	
Total.	<u>17,8</u>	

Le Trésor bénéficiait, à cette date, des fonds ci-après :

a) <i>Services de l'Etat.</i>		
Bénéfices du service des prestations.	0,4	
Bénéfices du service de l'alcool	0,1	
Vente du métal argent	0,1	
	<u>0,6</u>	0,6
b) <i>Autres services publics.</i>		
Excédent de disponibilités des Postes	0,8	
Excédent de disponibilités de la Caisse Nationale d'Épargne.	0,4	
Excédent de disponibilités de la Caisse autonome d'amortissement	0,7	
Excédent de disponibilités des chemins de fer de l'État.	0,1	
Excédent de disponibilités de la Caisse Nationale de Crédit agricole	0,1	
Remboursement d'avances à divers services publics	0,3	
	<u>2,4</u>	2,4
c) <i>Gestion de la dette.</i>		
Émission des Bons du Trésor	4,5	
Emprunts auprès de la Caisse des Dépôts.	5,2	
Emprunts publics.	3,2	
	<u>12,9</u>	12,9
d) <i>Gestion des encaisses.</i>		
Prélèvements sur les réserves de numéraire	0,8	
Prélèvements sur le compte du Trésor à la Banque de France	0,5	
Prélèvements sur les comptes du Trésor dans les banques coloniales	0,3	
Prélèvements sur le portefeuille des valeurs mobilières	0,3	
	<u>1,9</u>	1,9
Total général.		<u>17,8</u>

Ce tableau, qui ne concerne que dix mois de l'exercice 1935, révèle l'importance des dépenses mises à la charge du Trésor et qui devaient, à la fin de l'année, atteindre 20 milliards.

Cette charge devait influencer sur la Trésorerie et se répercuter, dans sa totalité, sur la Dette publique.

Le tableau ci-après donne la situation des principaux postes de la Trésorerie au 31 décembre 1935 et leur comparaison avec la situation au 31 décembre 1934.

	31 DÉC. 1934	31 DÉC. 1935	EN PLUS	EN MOINS
<i>Actif:</i>				
Disponible	1.649	1.019		630
Réalisable à brève échéance . .	1.882	1.333	»	549
Réalisable à terme	7.040	7.337	297	»
	<u>10.571</u>	<u>9.689</u>	<u>297</u>	<u>1.179</u>
	En moins : 882		En moins : 882	
<i>Passif:</i>				
1. Bons du Trésor	9.744	13.939	4.195	»
2. Dépôts au Trésor	13.698	14.726	1.028	»
3. Charges du Trésor.	2.592	3.564	972	»
	<u>26.034</u>	<u>32.223</u>	<u>6.195</u>	<u>»</u>
	En plus : 6.195		En plus : 6.195	

La caractéristique dominante de la Trésorerie en 1935 réside dans la difficulté, pour le Trésor, d'utiliser les facultés d'émission qui lui furent octroyées. Pour favoriser la baisse du taux d'intérêt, les Pouvoirs publics s'efforcèrent cependant de ne pas faire appel aux marchés à moyen et à long terme ; mais pour suppléer au marché monétaire défaillant, ils durent recourir, dans une mesure sans cesse accrue, au concours de la Banque de France et de la Caisse des Dépôts et Consignations.

La loi du 31 janvier 1935 autorisait l'émission, au cours de l'année, de 5 milliards de Bons du Trésor et d'obligations à court et à moyen terme, s'ajoutant au solde des autorisations antérieures étant de 1.500 millions de francs. Le Trésor pouvait donc émettre 6.500 millions de Bons ou d'Obligations à court et à moyen terme.

Deux milliards de Bons furent souscrits par le public en février mais, pendant le mois de mars, les souscriptions se ralentirent et il fut alors nécessaire de recourir tout de suite à la Dette à moyen et long terme sous forme de l'émission de 1 milliard d'obligations à 4 1/2 p. 100 qui furent entièrement souscrites par la Caisse des Dépôts et Consignations, ce qui évitait le recours au marché public, et sous forme de l'émission de 3.360 millions de Bons du Trésor 4 p. 100, à 3, 6 et 12 ans, au titre de la loi de Consolidation du 31 janvier 1935, pour suppléer aux remboursements de Bons.

Ce resserrement des souscriptions, joint à l'aggravation des moins-values et, dans le domaine extérieur, à la dévaluation de la monnaie belge, provoqua, dès la fin d'avril, une crise monétaire qui devint particulièrement aiguë au mois de mai. Les trois journées des 21, 22 et 23 mai accusèrent un total de sorties d'or dépassant 1 milliard 1/2. Du 6 avril au 23 mai, la circulation des Bons du Trésor diminuait de 1.188 millions¹. Enfin, le glissement vers l'extrême gauche de la banlieue parisienne, lors des élections municipales, eut un profond retentissement, et dans la nation et à l'étranger. Aussi la Banque de France, qui dès le 24 février avait accepté de pratiquer sur les

1. Chiffre cité par M. Germain-Martin, dans *Le problème financier*, p. 305.

Bons une politique d'avances à très court terme comparable à celle pratiquée par la Banque d'Angleterre, admette, à partir du mois de mai, les Bons à l'escompte sans restriction, ce qui permit d'effectuer en juin, juillet et août, de nouvelles émissions qui absorbèrent, à 350 millions près, la marge de 3 milliards restant sur l'autorisation de la loi du 30 janvier 1935.

M. le président Flandin avait inauguré alors une politique financière nouvelle. La Banque de France devait faciliter l'émission des Bons, en accordant plus libéralement des facilités d'escomptes. Elle consentait à faire bénéficier les effets publics des mêmes avantages que le papier commercial. Grâce à une étroite coopération entre le Trésor, les Sociétés de crédit et la Banque de France, le placement des Bons ne semblait donc plus présenter aucune difficulté. De son côté, la Caisse des Dépôts et Consignations consentait à prêter son concours à l'État, en lui faisant les avances nécessaires pour l'assainissement du marché du blé et divers travaux.

Mais le succès de cette nouvelle politique de crédit fut beaucoup moins complet qu'on ne l'avait espéré. La Banque de France limita en effet son intervention, non pas à des escomptes mais à des avances de cinq à trente jours, garanties par des Bons à échéance d'un maximum de deux ans.

Dans les derniers mois de l'année 1935, le Trésor ne put cependant faire face à ses besoins par ses seuls moyens. Il eut alors le bénéfice du concours permanent de la Banque de France et de la Caisse des Dépôts et Consignations. Lors de la discussion du budget de 1936 devant le Sénat, M. Abel Gardey pouvait préciser qu'il avait été fourni 2 milliards par la Caisse des Dépôts et 3 milliards par la

Banque de France, sous forme d'escompte de Bons et d'effets publics¹.

Outre ce recours au marché monétaire, favorisé par la Caisse des Dépôts et par la Banque de France, le Trésor, pour se procurer des fonds, poursuivait sa politique de récupération et de mobilisation de ses créances, notamment auprès des chemins de fer de l'État et de la Banque d'État du Maroc. En mai et en novembre, il procéda à des émissions de bons et d'obligations de l'Algérie et, en mai à un emprunt des P. T. T. ; enfin, en décembre au titre des lois militaires, à un emprunt d'obligations 5 p. 100, de 2 milliards environ.

Cette politique d'appel au marché des Bons, qui fut d'ailleurs poursuivie l'année suivante, la loi du 23 mars 1936 devant porter l'autorisation d'émission à 20 milliards, devait avoir sur la Trésorerie la répercussion dont témoigne le tableau de la page 229, la modification essentielle, survenue au cours de l'année, provenant de l'augmentation des Bons en circulation.

Dette publique.

L'incidence de la politique suivie en 1935 par la Trésorerie sur la Dette publique s'exprime, en chiffres, de la manière suivante :

*Dette Publique*².

	31 DÉC. 1934	31 DÉC. 1935	EN PLUS	EN MOINS
I. Dette intérieure :	—	—	—	—
Dette perpétuelle.. . . .	51.640	50.834	»	806

1. Voir rapport général de la Commission des finances du Sénat sur le projet du budget de l'exercice 1936, p. 68.

2. Tableau établi d'après les chiffres publiés dans l'Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1937 (tableau, p. 58 et 59).

	31 DÉC. 1934	31 DÉC. 1935	EN PLUS	EN MOINS
Report	51.640	50.834	»	806
Dette amortissable	178.813	184.432	5.619	»
Dette à moyen terme et à échéance massive	27.840	30.560	2.720	»
Dette flottante	49.535	46.857	7.322	»
Dette obligataire des P. T. T. .	8.292	10.008	1.716	»
Dette obligataire de la Caisse Nationale de Crédit Agricole.	»	2.451	2.451	»
	<u>316.120</u>	<u>335.142</u>	<u>19.828</u>	<u>806</u>
	En plus : 19.022		En plus : 19.022	
N. Dette extérieure Com- merciale	2.835	2.730	»	105
III. Dette des grands réseaux.	<u>83.800</u>	<u>87.700</u>	<u>3.900</u>	<u>»</u>
	<u>402.755</u>	<u>425.572</u>	<u>23.728</u>	<u>911</u>
	En plus : 22.817		En plus : 22.817	

Pour obtenir le montant total des recours au crédit effectués par l'État en 1935, il convient d'ajouter à ces chiffres, 3.700 millions représentant les amortissements et les remboursements intervenus au cours de l'année, soit au titre de l'amortissement obligatoire, soit par suite des interventions de la Caisse autonome sur le marché des rentes.

L'amortissement mis à la charge de la Caisse autonome devait d'ailleurs s'accroître au cours de l'année 1935. Outre ceux qu'elle avait déjà assurés en 1934, la Caisse autonome prit en charge en 1935, en exécution des conventions du 26 juillet et 19 septembre, l'amortissement des obligations du Trésor remises à la Caisse des Dépôts en représentation des avances d'intérêt social et des obligations de l'Administration des postes, télégraphes et téléphones. Elle assura également l'amortissement des obli-

gations 4 1/2 p. 100, 1933, 4 p. 100, 1934 et des obligations 4 1/2 p. 100, 1935 émises pour les besoins de la Défense nationale, soit au total une contribution supplémentaire chiffrée dans le rapport général de la Commission des finances de la Chambre sur le budget de 1936, à 689 millions ¹.

Si l'on excepte la Dette perpétuelle, qui a subi une diminution de 800 millions due aux rachats de rentes effectués par la Caisse autonome, tous les autres postes de la Dette ont subi en 1935 de fortes augmentations.

Celle de la Dette amortissable provient de l'émission des obligations 4 1/2 p. 100, 1935 à concurrence de 1.096.263.600 francs, de l'émission des obligations 5 p. 100, 1935, à raison de 2.189.902.050 francs, de l'émission des obligations 5 p. 100, 1934 (deuxième tranche), à concurrence de 1.456.134.000 et des emprunts émis par les grands réseaux, en couverture des insuffisances postérieures à 1926, pour 4 milliards.

L'augmentation de la dette à moyen et à court terme à échéances massives résulte de l'émission de Bons du Trésor 4 p. 100, 1935, à 3, 6 ou 12 ans, pour 3.311.239.000 francs.

L'accroissement de la Dette flottante provient spécialement de l'augmentation des Bons du Trésor ².

Le gonflement de la Dette publique continuait donc en 1935 l'évolution des années précédentes.

Nous avons vu que la politique d'amortissement pra-

1. Rapport général de la Commission des finances de la Chambre des députés sur le projet du budget de l'exercice 1936, p. 30.

2. Pour plus de détails, consulter le tableau comparatif de la Dette publique au 1^{er} janvier 1935 et au 1^{er} janvier 1936 dans l'Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1937, p. 188 à 195.

tiquée par la Caisse autonome avait permis de ramener de 282 milliards environ en 1926, à 266 milliards en 1930, le montant total de la Dette publique (dette des grands réseaux exceptée).

Mais, dès l'année 1931, les émissions devenaient supérieures aux sommes consacrées à l'amortissement et le total de la Dette s'accroissait de :

4.646	millions en	1931
17.609	—	1932
9.147	—	1933
20.277	—	1934
19.022	—	1935

faisant ainsi apparaître, par rapport au 31 décembre 1930, une augmentation total de 70 milliards.

Cette augmentation résulte d'une part, des emprunts contractés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, pour couvrir le Trésor des avances qu'il avait consenties au Crédit agricole, aux habitations à bon marché, au Crédit Immobilier ou à des collectivités à titre de participation dans les travaux d'intérêt social (électrification des campagnes, adductions d'eau restauration des chemins vicinaux, etc...), d'autre part, des émissions successives de Bons du Trésor effectuées depuis 1932.

Il convient de rapprocher de ces chiffres, qui donnent l'ordre de grandeur du gonflement de la Dette publique, le montant des amortissements réalisés depuis le 1^{er} octobre 1926 par la Caisse autonome, et qui atteignait, à la fin de 1935, 37.800 millions.

En 1934 et 1935, l'existence même de la Caisse autonome fut en jeu. Si en effet cette dernière n'avait pas connu du fait de la crise les mêmes embarras que les finances de l'État, ses recettes n'en avaient cependant

pas moins baissé, en raison du rendement moins élevé des droits de succession notamment.

Dès 1934, les ressources normales de la Caisse tombèrent au-dessous du chiffre de la dotation annuelle minimum fixée par la loi constitutionnelle, cette dotation étant représentée par le produit net qu'avaient donné en 1926 les ressources fiscales effectuées à la Caisse et qui s'élevaient à 5.406 millions. De même en 1935, les ressources nettes de la Caisse présentèrent une insuffisance de 129 millions en comparaison de la dotation minimum. On put alors craindre que si ce fléchissement se prolongeait la Caisse ne fût obligée de réclamer à l'État l'inscription d'une annuité destinée à compléter la dotation. La question se serait alors posée de savoir s'il n'était pas préférable de suspendre l'amortissement facultatif et de verser les ressources de la Caisse au budget, celui-ci prenant en charge l'amortissement contractuel précédemment assuré par la Caisse. On faisait remarquer qu'il n'était pas opportun d'amortir une dette contractée à un taux modéré en une période où il était par ailleurs nécessaire d'emprunter à un taux plus élevé. A la faveur de cette remarque, certains proposèrent même d'arrêter momentanément tout amortissement. La Caisse autonome, en couvrant ces insuffisances à l'aide du fonds de réserve constitué antérieurement sur les recettes du monopole des tabacs, évita cette discussion et le transfert en sa faveur du monopole des allumettes, effectué le 1^{er} octobre 1935, lui assura le minimum de ressources légales. Dès cette époque d'ailleurs la majorité de l'amortissement réalisé par la Caisse l'était au titre de l'amortissement contractuel et sa disparition n'aurait pas allégé le budget, mais aurait eu, par contre, un effet psychologique des plus fâcheux.

Il convient enfin de remarquer qu'à l'augmentation de la dette de l'État se superposait un accroissement beaucoup plus rapide de la dette des principales collectivités, ainsi qu'en témoignent les chiffres suivants ¹ :

Dette de l'Etat.

Au 31 décembre 1930.	269.347 millions.
— — 1932.	290.887 —
— — 1934.	319.889 —

Augmentation entre 1930 et 1935 : 18 %

Ville de Paris.

Au 1 ^{er} janvier 1930	7.400 millions.
— 1935	15.300 —

Augmentation entre 1930 et 1935 : 108 %

Seine.

Au 1 ^{er} janvier 1930.	1.260 millions.
— 1935.	3.180 —

Augmentation entre 1930 et 1935 : 152 %

Algérie.

Au 1 ^{er} janvier 1930.	600 millions.
— 1935.	4.890 —

Augmentation entre 1930 et 1935 : 640 %

1. Extrait du livre de M. Germain-Martin : *Le problème financier* p. 304.

TROISIÈME PARTIE



§ I

EXPOSÉ DE LA MODIFICATION DE TENDANCE OPÉRÉE DANS LA POLITIQUE FINANCIÈRE AU COURS DES ANNÉES 1936 ET 1937

Les élections de 1936 devaient amener au pouvoir une majorité de gauche dans laquelle dominait l'élément socialiste. Le Gouvernement de Front Populaire, à direction socialiste, qui fut alors constitué, avait, en matière financière notamment, des idées nouvelles qui devaient imprimer à l'évolution des finances publiques françaises un revirement complet de tendance.

Si on avait pu reprocher avec justesse aux Gouvernements précédents d'avoir négligé toutes considérations économiques dans la lutte engagée contre le déficit et de n'avoir abordé que le problème financier, le Gouvernement de M. Blum attachait, au contraire, au facteur économique une importance primordiale, mais c'était pour négliger totalement le côté financier de l'œuvre à entreprendre. A ses yeux, en effet, la liaison étroite qui existe entre les finances publiques et l'activité générale de la nation faisait passer au second plan la question du déficit, l'équilibre des dépenses et des recettes devant se réaliser de lui-même par le retour à la prospérité.

Le problème financier étant ainsi négligé systématiquement, il importe, pour mener cette étude à son terme,

d'envisager sommairement la politique économique suivie afin de discerner l'influence qu'elle a pu avoir sur le sort des finances publiques.

Deux périodes peuvent être distinguées :

Dans la première, se développant sous le Gouvernement de Front Populaire à direction socialiste, le financier primé par l'économique passe au second plan.

Dans la seconde, se situant sous un Gouvernement à direction radicale, le financier semble reprendre sa place normale et peut-être même primer l'économique.

Première période : mai 1936 à juin 1937

Le ministère Sarraut, qui avait succédé au ministère Laval, dès le début de la session ordinaire de 1936, s'était assigné, pour tâche essentielle, de conduire le pays jusqu'au renouvellement de la Chambre des députés et d'assurer le bon ordre des opérations électorales. Il ne désirait donc pas entreprendre les réformes financières souhaitables et, d'ailleurs, n'en avait plus le temps. Il vécut, en fait, sur les ressources de la Trésorerie. Mais, devant une épargne qui se dérobaît, le Trésor en fut de plus en plus réduit aux ressources n'exigeant pas l'adhésion de souscripteurs nationaux, c'est-à-dire aux emprunts extérieurs ou aux avances indirectes de la Banque de France consenties sous forme de réescompte de Bons du Trésor.

La situation de la Trésorerie était donc assez précaire lors de l'avènement du Gouvernement socialiste.

La situation budgétaire était meilleure. Les réformes courageusement adoptées par M. Laval étaient sur le point de porter leurs fruits et, de leur insuccès relatif, on pouvait tirer la leçon que la déflation budgétaire en

pouvait être une fin en soi et devait s'insérer dans un ensemble de mesures d'ordre économique.

A peine arrivé au pouvoir, M. Blum opposa à la politique budgétaire précédemment suivie, sa théorie optimiste du pouvoir d'achat. Les majorations de salaires et l'augmentation des dépenses publiques devaient développer le pouvoir d'achat des populations. Le rythme des consommations s'accélérait en conséquence, le rendement des impôts en serait amélioré et l'équilibre financier finirait par naître automatiquement de ce déséquilibre.

Bien avant 1936, M. Blum avait développé cette théorie. Le 29 novembre 1935, il rappelait à la tribune de la Chambre que, dans un contre-projet déposé au moment de la discussion générale du budget de l'exercice 1933, il avait exposé les mesures essentielles préconisées par son Parti pour résoudre la crise économique et entraîner une reprise de l'activité générale.

Ces mesures, que leur auteur avait rassemblées sous la formule lapidaire « ni déflation, ni dévaluation », « tenaient, comme l'a fait ensuite le plan de la C. G. T., à accroître la masse des revenus consommables, à accroître ce que l'on a exprimé d'une expression si frappante « la consommation solvable » de ce pays. C'est ainsi que l'on pouvait échapper tout à la fois et à la déflation gouvernementale et à la dévaluation monétaire.

« Ces mesures, c'étaient d'abord les grands travaux, la semaine de quarante heures à salaire égal, la revalorisation des produits agricoles par ces offices publics..., et puis, car c'est là-dessus que l'équivoque la plus singulière semble s'être établie, c'était la baisse des prix de revient par la compression de leurs éléments autres que les salaires, ce qui signifie, dans notre pensée, précisait M. Blum, la

nationalisation des industries-clé et la nationalisation du crédit. »

Les élections des 26 avril et 3 mai 1936 allaient donner aux partis de gauche l'occasion de réaliser le programme dont le chef du parti socialiste avait dans l'opposition esquissé les grandes lignes. Dans son discours prononcé le 10 mai 1936, au Conseil National du parti socialiste, M. Blum déclarait : « Nous voulons rendre le goût du travail à ceux qui sont en train de le perdre. Nous voulons rouvrir les sources de la richesse, et c'est ce que nous voulons dire quand nous nous servons d'expressions comme : « accroître la masse des revenus consommables » c'est-à-dire des salaires. Nous voulons le retour de la sécurité et l'extension du bien-être dans la pleine mesure où cela est possible dans ce régime social à l'intérieur duquel nous allons agir.

« Nous savons très bien qu'une nation ne peut pas se passer de finances saines et probes, mais, vous le savez, nous attendons précisément, le retour à un équilibre réel et à un équilibre stable, de l'accroissement de la richesse nationale, de l'accroissement de la masse des revenus consommables de la nation. Voilà notre objectif. »

Ainsi finit par prendre corps cette théorie, pour le moins paradoxale, selon laquelle l'équilibre budgétaire devait être obtenu d'une manière automatique, grâce à une aggravation initiale du déséquilibre.

Dans cet esprit, le Gouvernement déposait, dès le 9 juin 1936, sur le bureau de la Chambre des députés, différents projets de lois limitant à quarante heures la durée hebdomadaire du travail dans l'industrie et instituant un congé payé obligatoire d'au moins deux semaines pour les ouvriers industriels et agricoles ; votés par la

Chambre les 11 et 12 juin, ces projets l'étaient par le Sénat les 17 et 18 juin. Les deux Assemblées adoptèrent par ailleurs diverses dispositions qui supprimaient ou réduisaient le taux du prélèvement effectué en vertu des lois des 28 février 1934 et 8 juin 1935 sur les traitements, salaires, indemnités et retraites des fonctionnaires de l'État, des départements, des communes et des agents des services publics et concédés, et abrogeaient, en outre, les dispositions du décret du 16 juillet 1935 concernant l'imposition des pensions de la loi du 31 mars 1919, de la retraite du combattant, des rentes viagères et allocations temporaires accordées aux victimes d'accidents du travail.

Quels que pussent être les résultats ultimes de la nouvelle politique économique, la situation immédiate du budget de l'État et des entreprises privées allait se trouver sensiblement modifiée à la suite de l'adoption de ces mesures.

Enfin, en vue de « créer du pouvoir d'achat », le Gouvernement faisait voter un plan de grands travaux destinés à lutter contre le chômage. Partant de cette remarque que la revalorisation des produits agricoles et la hausse des salaires ne constituaient que des transferts et non une création de pouvoir d'achat, mais que, par contre, il y avait création de ce pouvoir lorsque le volume des crédits consentis par l'organisme bancaire tendait à augmenter, il concluait que les dépenses de l'État constituaient le seul moyen efficace de provoquer l'expansion monétaire, à condition toutefois qu'elles fussent financées, non par l'impôt, mais par l'emprunt.

Il est certain qu'en période de crise un plan de grands travaux doit être financé par l'emprunt, sinon, ainsi que

le remarque M. le professeur Nogaro ¹, le pouvoir d'achat serait transféré du contribuable à un service public et non accru. Mais il est non moins assuré que si cette politique procure du pouvoir d'achat, elle provoque surtout l'inflation.

Élaboré dans cet esprit, le plan de grands travaux destinés à lutter contre le chômage, déposé le 30 juin 1936 sur le bureau de la Chambre, devint la loi du 18 août 1936.

Cette loi consacrait 20 milliards en trois ans, en sus de ceux prévus par les programmes déjà existants, à « améliorer l'outillage économique et l'équipement agricole, sanitaire, scientifique, artistique, scolaire, sportif, touristique, maritime et colonial du pays, comme à exécuter en général tous travaux nécessaires d'intérêt national ».

Le Gouvernement était autorisé à prendre, avant le 31 décembre de la même année, les mesures nécessaires en vue d'engager des dépenses s'élevant à un montant maximum de 4 milliards, les paiements autorisés jusqu'à cette date ne pouvant excéder 1 milliard de francs. Notons enfin que le plan était entièrement financé par l'emprunt.

Les résultats d'une telle politique devaient apparaître rapidement. Les économies précédemment réalisées étant pour la plupart abandonnées et les dépenses étant systématiquement accrues, le Gouvernement dut emprunter d'une manière ininterrompue, pour couvrir l'excédent des besoins sur les ressources normales. Mais ces appels au crédit, déjà laborieux les mois précédents, ne trouvaient plus aucun écho dans le public et le Gouvernement se vit contraint de recourir de plus en plus à l'institut d'émis-

1. Bertrand Nogaro. *La crise économique dans le monde et en France*, p. 321.

sion. L'emploi de cet expédient détruisit le peu de confiance conservée jusqu'alors ; les capitaux continuèrent de fuir, emportant avec eux de nombreux milliards d'or. C'est ainsi que le Gouvernement, qui avait promis solennellement qu'il maintiendrait la monnaie, en arriva à déprécier le franc.

Il est en fait assez difficile de discerner dans quelle mesure le Cabinet de M. Blum fut contraint à cette opération. Tout au long de la campagne électorale et dans les discours précédant l'amputation de la monnaie, les membres du Front Populaire avaient fait un article de foi de cet appel électoral : « ni déflation, ni dévaluation ». Quelle ne fut donc pas la stupéfaction du public d'entendre M. Vincent Auriol, ministre des Finances, déclarer, après la dévaluation, qu'il l'avait préparée de longue date avec les responsables des grandes démocraties. Il semble bien, en fait, que le Gouvernement ait subi la loi de la nécessité, mais qu'il s'efforça d'atténuer le fâcheux effet de la mesure qu'il prenait en présentant son projet comme un heureux moyen de salut économique national¹. Il affirma qu'il avait obtenu l'alignement du franc à d'autres monnaies telles que la livre et le dollar, dans des conditions de stabilité certaine.

Comment cependant obtenir une stabilité en s'alignant sur deux monnaies sans cesse en mouvement ? Il est certes toujours possible d'aligner un point sur deux autres points, mais si aucun de ces deux points n'est fixe, les

1. Il semble que certains membres du Gouvernement et notamment le ministre de l'Économie nationale avaient envisagé depuis longtemps la nécessité de lier le sort du franc à celui de la livre et du dollar pour remédier à la trop forte élévation des prix-or ; mais le Gouvernement ne s'y résigna que lorsque la hausse des prix et des salaires due aux lois sociales eut rendu les prix-or plus élevés encore.

variations de l'un et de l'autre risqueront toujours de procurer au troisième, s'il veut rester aligné, des variations désordonnées. Or, aucune des trois devises que l'on prétendait aligner ne jouissait de fixité. La livre n'était liée à aucun poids d'or établi par la loi et, si le dollar était rattaché à l'or, il convenait de ne pas oublier que le président de la République américaine tenait du Congrès la faculté de pousser la dévaluation de 40 à 50 p. 100.

La France enfin, suivant l'exemple américain, fixait une nouvelle valeur du franc pouvant se mouvoir entre 49 et 43 milligrammes d'or.

On conçoit mal dans ces conditions qu'une stabilité puisse résulter d'un tel alignement.

En outre, ni l'Angleterre, ni les États-Unis ne prenaient d'engagement en ce qui concernait le maintien, dans l'avenir, des parités d'alors. Elles prenaient encore bien moins en charge le sort futur du franc et les accords entre démocraties amies semblent bien n'être, en définitive, qu'une formule vide de sens et à usage exclusivement électoral. Ils n'ont d'ailleurs jamais été mentionnés dans les deux autres pays intéressés.

La loi monétaire du 1^{er} octobre 1936, qui laissait au fonds de stabilisation le soin de maintenir le cours de la devise nationale entre les deux niveaux fixés par les Pouvoirs publics, subordonnait d'autre part à l'autorisation de la Banque de France les négociations relatives à l'importation et l'exportation de l'or. Elle fixait en outre la valeur à laquelle le métal précieux serait repris par la Banque de France, différant ainsi de la loi du 25 juin 1928 qui avait donné aux porteurs d'or la faculté de le vendre à la Banque au nouveau taux qu'elle stipulait. Au contraire, la nouvelle loi refusait aux détenteurs cet avan-

tage et leur donnait simplement la possibilité d'échanger leur or au prix de 1 franc pour 65,5 milligrammes d'or au titre de 900 millième d'or fin, pensant ainsi établir l'égalité entre ceux qui avaient acheté des valeurs françaises ou conservé des francs papier et ceux qui, doutant de la monnaie, avaient cru devoir rechercher dans l'or un refuge certain. La loi stipulait également que les personnes qui ne céderaient pas leur or à la Banque de France devraient en faire la déclaration au Contrôleur des Contributions directes. Enfin, elle fixait, d'une part les modalités d'un prélèvement exceptionnel opéré sur l'augmentation de valeur que la dévaluation du franc avait entraînée pour l'or ainsi déclaré et, d'autre part, les pénalités dont serait passible l'absence ou l'insuffisance de déclaration.

Dans la pensée du Gouvernement la dévaluation devait faire bénéficier l'économie nationale d'un « coup de fouet » provoquant un développement des affaires tel que l'équilibre financier serait enfin obtenu.

La réalité déçut cette ultime espérance. Non seulement le déficit survécut en s'amplifiant, mais il empêcha la dévaluation de produire sur le terrain financier les effets qui avaient été constatés dans d'autres pays : reflux des capitaux, redressement des fonds publics, abaissement du taux de l'intérêt. Après une poussée éphémère, les rentes revinrent aux plus bas niveaux qu'elles eussent jamais atteints depuis la stabilisation de 1928. Les emprunts ne furent jamais plus malaisés ni plus malheureux, et la grande opération de crédit de mars 1937 ne put réussir que parce que les titres alors offerts au public étaient assortis d'un privilège qui les désolidarisait de la monnaie nationale.

C'est qu'en effet il était impossible d'accorder ensemble

la dévaluation et la politique du pouvoir d'achat. Une dévaluation bien comprise n'est autre qu'une déflation inavouée. Elle permet de maintenir les dépenses publiques et les salaires à leur chiffre antérieur, tout en les diminuant par réduction du pouvoir d'achat de la monnaie¹. Elle permet en outre de réduire le volume de l'endettement par une véritable expropriation des créanciers. Aussi est-elle généralement préférée à la déflation par les Gouvernements car les intéressés s'aperçoivent moins vite de la déflation indirecte consécutive à la dévaluation, que de la déflation directe que constitue la réduction de leurs rémunérations ou de leurs revenus. Il y a donc autonomie entre la politique de la dévaluation et celle du pouvoir d'achat, et la seule méthode rationnelle aurait consisté à profiter de la dévaluation pour faire de la déflation, de même que le firent les Anglais, les Belges et les Tchécoslovaques dont on invoquait perpétuellement l'exemple.

L'élaboration du budget de 1937 devait fournir au Gouvernement l'occasion de mettre en valeur sa technique novatrice en matière de finances publiques. La nouvelle formule budgétaire fut qualifiée par ses auteurs de « dynamique ». A la faveur de ce vocable à la mode, le Gouvernement s'autorisait à ne pas s'inquiéter outre mesure d'un déséquilibre entre les prévisions de recettes et les dépenses, la méthode traditionnelle traitée dédaigneusement de « statique » étant considérée comme périmée.

1. L'exemple de l'Angleterre et de la Belgique nous montre cependant qu'il n'est pas fatal qu'une dévaluation entraîne une réduction du pouvoir d'achat de la monnaie.

Réciproquement, cette réduction du pouvoir d'achat de la monnaie peut résulter de tout autre cause que d'une dévaluation et par exemple d'une augmentation des salaires ou de la réduction des heures de travail à salaire égal. Nous en faisons la pénible expérience en France.

Nous avons vu que la doctrine classique, ayant sa source dans le principe même du régime parlementaire, postulait la fixation préalable des prévisions de dépenses, puis l'adoption de toutes mesures utiles pour s'assurer les ressources nécessaires.

Dès 1933, cette méthode subissait une première atteinte. L'épuisement des facultés contributives du pays, durement touchées par la crise, ne permettant plus de compter uniquement sur une intervention de la fiscalité pour faire face aux charges de l'État, l'idée s'imposa alors que l'équilibre devait être avant tout recherché dans la compression des dépenses. Sans la formuler d'une manière précise, les Gouvernements appliquèrent un second procédé : ils commencèrent par chiffrer le produit probable des impôts existants et s'efforcèrent de contenir les dépenses dans la limite ainsi déterminée.

L'une et l'autre de ces politiques requièrent l'équilibre, dès l'origine, entre le montant des crédits et celui des évaluations de recettes. Elles correspondent à la conception « statique » du budget.

Avec le budget de 1937, le Gouvernement, estimant que le résultat final de l'exercice au moment de la clôture des comptes était seul à considérer, adoptait une troisième méthode. Il lui importait peu que les prévisions entre recettes et dépenses se balancent et que le devis budgétaire aboutisse à un déficit si la conjoncture était orientée favorablement et annonçait un développement régulier des ressources de l'État, car il se produirait alors des plus-values qui résorberaient l'excédent momentané des dépenses. Ce budget « dynamique » comportait donc un équilibre en puissance, fondé, non plus sur la constatation d'un fait, mais sur les possibilités de l'économie nationale.

On ne peut reprocher un manque de nouveauté et d'originalité à cette conception, mais il semble bien qu'elle soit apte davantage à séduire l'esprit d'un intellectuel qu'à s'adapter aux faits concrets. Ces vues, toutes subjectives, voisinent avec l'irréel. De même que le Gouvernement par sa politique économique tirait un chèque dont la provision était à venir, de même sa politique financière monnayait par avance un espoir. Elle se ralliait à la théorie suivant laquelle il fallait intensifier les dépenses pour créer la matière imposable et procédait du même romantisme économique.

En définitive, la loi du 31 décembre 1936 établissait ainsi le budget ordinaire de l'État :

Dépenses	48.281 millions.
Recettes	43.481 —
Déficit	4.800 millions.

Ce déficit incombait dans son intégralité à la Trésorerie qui devait en outre supporter en totalité la charge du budget extraordinaire s'élevant à 16.053 millions.

M. Blum ne devait d'ailleurs pas tarder à abandonner partiellement sa politique du pouvoir d'achat et à préconiser la nécessité d'une « pause ». Le décisif Conseil des Ministres qui se tint le 5 mars 1937, décida que le gonflement des crédits budgétaires serait arrêté et que les dépenses afférentes aux grands travaux seraient réduites, pour l'année 1937, de 6 milliards, ce qui allègerait d'autant les charges de la Trésorerie. La réduction du déficit des chemins de fer était également promise. Enfin, le retour à la liberté du commerce de l'or, qui était expressément prévu dans la déclaration du 6 mars, fut édicté par la loi du 10 mars 1937. Celle-ci décidait la suppression de

différents articles de la loi monétaire du 1^{er} octobre 1936 réglementant le commerce de l'or. Cette mesure était destinée à encourager le rapatriement des capitaux, à permettre un renversement des conditions du marché des changes et à faciliter le placement de l'emprunt de la Défense Nationale, dont la Déclaration toute entière ne constituait en fait que le prélude.

Il s'agissait donc, non pas seulement d'une « pause » mais bien d'un « renversement complet de la vapeur ». Cependant, ces mesures arrivaient trop tard et la politique financière et économique du Gouvernement de M. Blum devait en définitive amener sa chute.

L'échec de cette politique était fatal. Il tenait essentiellement à l'abandon de la politique de l'équilibre financier, à l'adoption de réformes sociales dont le principe n'était pas discutable mais qui avaient été appliquées sans aucun ménagement et sans considération des nécessités de la production et, enfin, à l'ébranlement profond de la confiance, conséquence à la fois de ces erreurs financières et économiques et de l'exaspération des passions politiques qui marqua l'avènement du Front Populaire.

L'emprunt de la Défense Nationale fit l'objet de la loi du 10 mars 1937. Aux termes de celle-ci, les titres de cet emprunt devaient être libellés en francs, en livres, ou en dollars, c'est-à-dire dans la monnaie respective des trois pays qui avaient conclu entre eux l'accord monétaire de septembre 1936. Le coupon était donc protégé contre toutes variations possibles des trois monnaies par rapport les unes aux autres et les détenteurs de capitaux exportés n'avaient plus de motifs pour ne pas souscrire à cet emprunt. Le maximum de l'émission avait été fixé à 10.500 millions de francs. La première tranche, autorisée

par la loi du 1^{er} mars 1937, fut émise pour 5 milliards de francs. La deuxième tranche, autorisée par le décret du 15 mars 1937, pour 3 milliards. Ces deux tranches furent entièrement couvertes et rapportèrent en fait 8.011 millions de francs au Trésor. La troisième tranche cependant ne put être offerte au public.

Après avoir ainsi partiellement réussi, mais à un prix extrêmement onéreux, l'émission de cet emprunt national avec garantie de change, le Gouvernement s'étant assuré quelques mois de ressources sentit la nécessité de préparer les mesures de redressement dont il commençait à reconnaître lui-même le besoin.

La dévaluation, qui n'avait pas facilité la réduction du déficit budgétaire, n'avait pas non plus permis d'enregistrer une reprise favorable des rentes françaises. Le 3 p. 100, qui avait atteint 78 francs au lendemain de l'opération monétaire, ne valait plus que 62,15 le 3 juin 1937. La devise nationale, quelques mois à peine après la dévaluation, s'était affaiblie et ce n'était qu'en épuisant son stock d'or que le Fonds de stabilisation parvenait à maintenir la livre au-dessus du cours voisin de 112 francs, correspondant à la valeur limite maximum du franc-or prévue par la loi du 1^{er} octobre 1936. Les sorties d'or devaient s'élever à plus de 7 milliards pendant le seul mois de juin. Cet épuisement devait d'ailleurs se manifester vers la fin de juillet par deux prélèvements du Fonds de stabilisation sur l'encaisse de la Banque de France : l'un de 3 milliards de francs, qui parut au bilan du 24 juin, l'autre de 6 milliards, décelé par le bilan du 1^{er} juillet.

Les difficultés de la Trésorerie continuaient, en outre, d'être préoccupantes. De nombreuses lois avaient prévu des recours importants au Trésor, qui avait à supporter

non seulement les charges du déficit du budget ordinaire de 1937, évaluées à 4.800 milliards, mais aussi les charges très lourdes du budget extraordinaire s'élevant, ainsi que nous l'avons déjà vu, à plus de 16 milliards. Il en résulta que le maximum des avances prévues par l'article 3 de la convention du 18 juin 1936, et qui était de 10 milliards, était près d'être atteint.

Cet état de fait était d'autant plus grave que le Trésor devait se préparer à faire face à des échéances massives de Bons et d'Obligations représentant plus de 10 milliards de francs (Bons Germain-Martin 1934, emprunt anglais des chemins de fer, Bons Auriol non consolidés).

Enfin l'importance des recours de l'État au crédit supprimait presque complètement la possibilité, pour les entreprises privées, de procéder à des émissions. La production industrielle, qui avait atteint la valeur 105 (la production de 1913 étant comptée pour 100), recommençait à descendre pour ne plus atteindre que 104 en mai et 102 en juin et les prix français, quelques mois à peine après la dévaluation monétaire, étaient remontés au-dessus des prix mondiaux.

La « pause », reconnue nécessaire dans le domaine économique, devait correspondre, dans l'esprit du Gouvernement, à un retour à de plus saines pratiques dans le domaine des finances publiques. Comme le président Poincaré en 1926 et comme M. Chéron en 1936, M. Blum convoqua au début de mars 1937 un Comité d'experts. Ces derniers, dans trois notes successives, insistèrent auprès du Gouvernement sur l'urgence d'un assainissement financier radical. Mais le Trésor disposant des 8 milliards produits par l'emprunt, on ne donna pas immédiatement suite à ces suggestions. Cependant, à mesure que

les caisses du Trésor se vidaient, la crainte de l'inflation grandissait. Le mouvement de sortie des capitaux s'accélérait ; l'or recouvré quelques mois plut tôt, après le succès de l'emprunt de la Défense Nationale, fondait à son tour et le Fonds de stabilisation des changes devait, dès le milieu du mois de juin, mettre à contribution l'encaisse or de la Banque de France pour défendre le franc. Deux des experts, désespérant d'être écoutés et désirant attirer l'attention publique sur l'inertie gouvernementale, donnèrent leur démission aux termes d'une lettre datée du 14 juin et publiée quelques jours plus tard. Le Gouvernement décida alors le 15 juin de demander aux Chambres l'octroi de pouvoirs étendus lui permettant de prendre par décrets, pendant une certaine période, « toutes mesures propres à assurer le redressement des finances publiques et à parer aux attaques contre l'épargne, la monnaie et le crédit public ». Dans l'Exposé des motifs du projet de loi, le Gouvernement justifiait l'extrême urgence de la procédure et la réalisation des mesures sous forme de décrets-lois, par l'attitude des déserteurs du franc. « L'attaque de la spéculation et l'attitude des déserteurs du franc sont telles que l'efficacité des mesures proposées serait réduite et peut-être complètement annihilée par de larges discussions... C'est pourquoi nous demandons aux Chambres les pouvoirs nécessaires pour donner à cette attaque brusquée une réplique immédiate ¹. »

C'était peut être prendre l'effet pour la cause et si les capitaux s'évadaient, cela ne résultait-il pas de l'atti-

¹ 1. Exposé des motifs du projet de loi tendant à donner au Gouvernement les pouvoirs nécessaires pour assurer le redressement financier et le développement économique du pays (*Impression de la 16^e législature*, n° 2621, p. 7).

tude du Gouvernement en face du problème financier ?

La Chambre accorda les pleins pouvoirs demandés, mais le Sénat, après avoir rejeté le projet tel que venait de l'adopter l'autre Assemblée, vota, sur la proposition de sa Commission de finances, un texte beaucoup moins large que le Gouvernement déclara ne pouvoir accepter. La Chambre ayant repris son texte, on s'efforça d'établir une formule transactionnelle, mais le Gouvernement, repoussant les précisions et les limitations que la Commission sénatoriale avait jugé indispensable d'y apporter, fut mis à nouveau en minorité par le Sénat et donna sa démission.

Deuxième période : de juin à la fin de l'année 1937.

Le jour de la présentation du Gouvernement Chautemps devant les Chambres, M. Bonnet, ministre des Finances, devait avouer que le compte du Trésor à la Banque de France était de 20 millions et indiquer que les sorties d'or avaient atteint, dans le courant du mois de juin, 7.800 millions et que les besoins du Trésor, pour l'année 1937, seraient d'environ 30 milliards ¹.

La décomposition de ce chiffre pouvait s'établir ainsi : 8 milliards de dépenses du budget extraordinaire, 8 milliards 1/2 d'avances à des collectivités diverses, 10.600 millions de remboursements à effectuer au titre de la dette à moyen et à court terme (5.400 millions en Bons 4 1/2 p. 100 1934, dont le remboursement venait à échéance en octobre, 4.400 millions à rembourser aux banques anglaises en décembre et 800 millions de « Bons Auriol » venant à échéance de juillet à septembre).

1. *Journal Officiel* (Débats parlementaires), séance du 29 juin 1937, p. 2071.

Le Trésor n'ayant plus que 20 millions en caisse, le ministre des Finances dut demander à la Banque de France une nouvelle avance de 15 milliards. Pour enrayer le fléchissement de l'encaisse or, le nouveau Gouvernement décidait de rompre la solidarité entre le métal précieux et la monnaie en supprimant les limites que la loi de dévaluation avait assignées à la valeur du franc. La devise nationale devenait donc une monnaie papier dont les variations n'étaient plus limitées par aucune prescription légale.

Mais si ces deux mesures pouvaient assurer un rétablissement financier momentané, les faits récemment survenus démontraient qu'elles devaient être accompagnées d'un large assainissement des finances publiques. Aussi notre Grand Argentier élaborait-il, dès son arrivée rue de Rivoli, un vaste programme de redressement financier.

Usant des pleins pouvoirs qui lui avaient été accordés par les Chambres les 29 et 30 juin 1937, le Gouvernement imposa d'abord au pays un sévère effort fiscal. Par un décret-loi paru au *Journal Officiel* du 9 juillet 1937 il relevait toute une série de taxes et de tarifs. Les ressources totales attendues de ces majorations atteignaient 6 milliards 1/2 concernant le budget général, 2.600 millions pour les grands réseaux et 700 millions pour le budget annexe des P. T. T.

Parallèlement à cette œuvre fiscale, le Gouvernement déposait un second « train » de dispositions financières présentant comme valeur une importance égale, et même un peu supérieure, à celle des mesures fiscales et ayant la particularité de s'appliquer essentiellement aux dépenses et charges extra-budgétaires.

Enfin le Gouvernement, afin de favoriser le redresse-

ment du crédit public dont les manifestations les plus significatives sont la hausse des rentes et l'abaissement du taux de l'intérêt, constituait, aux termes du décret-loi du 23 juillet 1937 un « fonds de soutien des rentes ».

Depuis quelques années, par suite de la crise boursière et de l'abstention des capitaux de placement, le volume des transactions effectuées chaque jour sur les fonds d'État s'était réduit dans de notables proportions. L'étroitesse du marché provoquait des déplacements de cours anormaux et encourageait une spéculation d'autant plus active que l'intervention de la Caisse d'amortissement, par suite du fléchissement de ses ressources, avait perdu sa souplesse. Le Gouvernement entreprit donc, en créant un fonds de soutien, de surveiller le marché et aussi de seconder un mouvement de redressement des fonds d'État, préface d'avantageuses conversions.

Ce fonds achète et vend en Bourse des titres de rentes perpétuelles et amortissables et des valeurs du Trésor à long et à moyen terme, les revenus des titres qu'il possède lui étant attribués.

Ces opérations sont dirigées, sous l'autorité du ministre des Finances, par un Comité de trois membres composé du Gouverneur de la Banque de France, du Directeur du Mouvement général des Fonds et du Directeur général de la Caisse autonome d'amortissement. C'est la Caisse autonome qui effectue les opérations matérielles d'achat et de vente portées à un compte spécial ouvert à la Caisse par la Banque de France, garantie que les ressources du Fonds ne seront pas utilisées pour les besoins du Trésor. Lorsque les opérations de ce Fonds prendront fin, le solde en espèces restant disponible sera affecté au remboursement des avances temporaires de la Banque de France à

l'État. Quant aux titres de rentes détenus par le Fonds, ils seront annulés.

La dotation du Fonds fut constituée par le produit de la réalisation de l'encaisse-or sur la base de 43 milligrammes d'or fin, ce qui correspondait à la limite inférieure fixée par la dernière loi monétaire, et atteignait 7 milliards environ. C'est donc par la création de billets de banque que l'État décidait de soutenir le marché des rentes et on ne peut dissimuler le danger de cette inflation, s'ajoutant à celle à laquelle le Trésor recourt pour satisfaire ses propres besoins. Ce Fonds ne pourra donc atteindre son but que dans la mesure même où sera poursuivi l'effort de redressement financier.

Le projet de budget distribué aux Chambres au début d'octobre 1937 représentait l'expression concrète de l'œuvre financière réalisée par le Gouvernement pendant l'été. Le budget général accusait un excédent de recettes de 1.602 millions ¹, mais on pouvait craindre, dès cette époque, que le relèvement des traitements du personnel de l'État n'absorbe cet excédent et le transforme même en déficit.

Le budget voté se présentait ainsi :

Voies et moyens	54.776.176.922 francs ²
Crédits ouverts	54.739.060.976 — ³
Excédent de recettes	37.116.016 francs

Parallèlement à ce budget un « compte des investissements en capital », financé par l'emprunt, était fixé selon

1. Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1938, p. 27

2. *Journal Officiel* du 1^{er} janvier 1938, p. 7.

3. *Journal Officiel* du 1^{er} janvier 1938, p. 4.

le projet à 13.630 millions, et porté aux termes des débats parlementaires à 14.231.490.000 francs ¹ concernant, à concurrence de 11.218.500.000 francs, les besoins exceptionnels de la Défense Nationale.

1. *Journal Officiel* du 1^{er} janvier 1938. État A bis, p. 45 et 46.

§ II

DÉPENSES

L'ensemble des mesures d'ordre économique et social prises par le Gouvernement de M. Blum devait avoir une répercussion particulièrement grave sur l'accroissement des masses de crédits budgétaires. Cette augmentation des dépenses publiques fut chiffrée pour la première fois lors de l'élaboration du budget de 1937.

L'Exposé des motifs du projet de ce budget ne fournissait aucune totalisation des charges nouvelles résultant du vote des diverses lois sociales et de l'abrogation partielle des décrets-lois. Le Rapporteur général de la Commission des finances du Sénat évaluait cette surcharge à 3.425 millions. Le dépouillement des différents postes du budget concernant l'abrogation partielle des mesures sur les traitements, l'application de la semaine de quarante heures, les congés payés et l'augmentation des fournitures donnait un total de relèvement de crédits d'environ 2.700 millions, auquel il convenait d'ajouter un crédit nouveau de 725 millions pour aide exceptionnelle aux départements et aux communes, conformément à la loi du 13 novembre 1936 ¹.

Le Rapporteur général de la Commission des finances

1. Rapport général de la Commission des finances du Sénat sur le projet de budget de l'exercice 1937, p. xxxii et xxxiii.

de la Chambre arrivait à un chiffre un peu supérieur ¹.

Il chiffrait la charge supplémentaire résultant du retour sur certains décrets-lois, en matière de traitements et indemnités à 1.676 millions.

Le retour à la loi de 1924, en matière de dépenses d'ancienneté. 180 —

Le rétablissement de la deuxième indemnité de résidence pour les ménages de fonctionnaires. 20 —

Le relèvement du taux d'indemnité compensatrice d'Alsace-Lorraine. . . . 12 —

La suppression des prélèvements portant sur les pensions d'invalidité hors guerre 40 —

La suppression du prélèvement de 10 p. 100 réalisé en 1936 sur les dotations de chapitres divers 38 —

Total. 1.966 millions.

Les crédits nouveaux nécessités par diverses lois à caractère social, précédemment votées par le Parlement, étaient évalués à 850 —

Le rajustement des salaires des auxiliaires des différentes administrations et des ouvriers d'établissements industriels de l'État était prévu pour. 174 —

Soit au total. 2.990 millions.

Auxquels il convient d'ajouter la subvention aux collectivités locales, de. . . . 725 —

Total général 3.715 millions.

1. Rapport général de la Commission des finances de la Chambre des députés sur le projet de budget de l'exercice 1937, p. LIV, LV et LVI.

Le budget de 1937 subissait en outre deux autres chefs importants d'augmentations de dépenses. Les crédits militaires étaient en augmentation, par rapport à ceux de l'année précédente, de 1.205 millions, se décomposant comme suit :

Guerre.	816 millions.
Marine.	92 —
Air	156 —
Colonies	17 —
Intérieur.	124 —

Cet accroissement de charges résultait de diverses mesures : les unes, prolongation du service militaire, occupation des ouvrages fortifiés, accélération des constructions navales, modernisation de la flotte aérienne, loyers de la gendarmerie, correspondaient à une dépense totale de 760 millions ; les autres, améliorations de la situation matérielle de la troupe, accroissement de l'effectif des militaires de carrière, exigeaient une dotation supplémentaire de 445 millions.

Le montant des crédits ouverts pour le service de la Dette publique dépassait celui des crédits ouverts en 1936 de 1.177 millions et ce, malgré le transfert d'une partie nouvelle de l'amortissement contractuel à la Caisse autonome.

Parmi les dépenses nouvelles, notons celles demandées par le Gouvernement afin de « marquer sa sollicitude pour certains besoins particulièrement urgents », au nombre desquels figuraient les sports et loisirs et dont le total s'élevait à 140 millions.

Au total, les crédits nouveaux atteignaient un montant supérieur à 7 milliards.

Il s'y ajoutait la balance nette des augmentations et

diminutions entraînées par le fonctionnement courant des administrations et, entre autres, la couverture de très nombreuses créations d'emploi demandées dans tous les Ministères. Par contre, la différence entre la subvention à la Caisse des pensions et les crédits afférents en 1936 aux services qu'elle prenait en charge, s'élevait à 343 millions.

En définitive, le budget voté de 1937
se totalisait à 48.071.167.731

Compte tenu de l'économie de 210 millions à provenir du prélèvement subsistant sur les traitements, contre. 40.437.808.525
en 1936, présentant un accroissement de
crédits de. 7.633.359.206

Il convient en outre d'insister sur les deux procédés employés par le Gouvernement pour masquer l'augmentation des dépenses.

Le plus dangereux consistait dans la création d'une Caisse des pensions, organisme chargé d'assurer le service des allocations diverses servies aux victimes de la guerre en recevant de l'État une subvention équivalente à la valeur moyenne de la dépense annuelle. Cette dépense suit en effet une courbe d'abord ascendante, puis décroissante et s'éteignant en une soixantaine d'années ; supérieure au début à l'annuité budgétaire, elle oblige la Caisse à demander à l'emprunt le complément de ses ressources ; puis l'annuité venant à dépasser le chiffre des arrérages servis et des charges d'emprunt, la Caisse utilisera alors l'excédent de ses recettes à l'amortissement de sa dette. Les dépenses se trouvent ainsi réparties dans le temps. Cette Caisse, souvent proposée, avait toujours été refusée

en raison des inconvénients qu'elle comporte. La première difficulté qu'elle présente réside dans l'indétermination du problème. Non seulement l'âge des titulaires n'est pas établi — les services administratifs n'ayant jamais pu en faire le calcul — mais le nombre des intéressés lui-même n'est pas connu et, vingt ans après la guerre, il n'a pu en être fait le recensement exact. On manque donc de base pour les calculs. Cet organisme provoque en outre de redoutables répercussions sur les finances publiques. Étant basé sur l'emprunt, il tend à la hausse du loyer de l'argent et surtout impose une lourde charge supplémentaire aux finances publiques, puisque cette Caisse devra, non seulement payer les pensions, mais l'intérêt des emprunts émis. Il ressort des calculs effectués il y a quelques années dans un numéro spécial du *Bulletin Quotidien*, que, pour alimenter pareille Caisse, il faudrait une annuité budgétaire perpétuelle. Par contre, ce procédé procure à l'origine un allègement au budget et c'est, en définitive, le but qui était recherché. Les crédits qu'il aurait fallu normalement inscrire au budget de 1937, pour les dépenses passées à la Caisse des pensions de guerre, auraient atteint un total de 6.728 millions. L'annuité budgétaire proposée étant de 4.500 millions, le budget ordinaire de 1937 était allégé de 2.228 millions par l'institution de ce nouvel organisme.

En second lieu, le ministre des Finances, par une Convention passée avec la Caisse autonome d'amortissement le 4 novembre 1936, et dont il demandait la ratification par l'article 48 de la loi de finances, avait obtenu de cette Caisse qu'elle continuât, en 1937, à assumer la charge de l'amortissement contractuel afférent à un certain nombre de fonds ayant fait l'objet de plusieurs conventions

précédentes. De plus, la Caisse acceptait de prendre en charge l'amortissement de plusieurs autres emprunts, pour un montant supplémentaire de 83 millions environ, pendant l'année 1937.

Enfin, certaines prévisions de dépenses étaient nettement insuffisantes. C'est ainsi que les crédits de chômage, fixés à 1.230 millions pour l'exercice 1936, furent abaissés à 690 millions pour l'exercice suivant, dans le vain espoir que la reprise de l'activité économique et l'exécution du programme de grands travaux auraient pour effet d'accroître le nombre des embauchages. Cet espoir fut déçu et il en résulta une cause notable de déficit.

Parallèlement au budget ordinaire, le Gouvernement conservait le budget extraordinaire institué par la loi de finances de 1935 et qui prenait désormais la dénomination : « Compte des investissements en capital relatif à l'exécution des programmes de Défense nationale et de grands travaux destinés à provoquer la reprise économique et à lutter contre le chômage. »

La politique d'expansion de la dépense qui caractérisait le plan de redressement du Gouvernement devait déterminer une augmentation considérable du budget extraordinaire, qui passait de 6.265.097 francs 850 en 1936, à 16.053.819.088 francs en 1937. Cette somme se décomposait ainsi ¹ :

	1936	1937
Défense nationale	5.436.680.079	9.500.629.468
Travaux publics	445.417.771	5.385.022.500
Dépenses remboursables.	383.000.000	1.140.000.000
	<u>6.265.097.850</u>	<u>16.025.651.968</u>
	En plus : 9.760.554.118	

1. Chiffres tirés de l'état A bis du budget voté. *Journal Officiel*, 1^{er} janvier 1937, p. 41.

L'augmentation des crédits afférents à la Défense nationale provenait principalement de l'intensification des travaux. Celle des crédits de travaux publics était aussi la conséquence de la loi du 18 août 1936, comportant un programme de travaux destinés à combattre et à prévenir le chômage.

Enfin, dans la troisième section étaient prévus près de 800 millions d'avances pour les banques populaires, la Caisse de crédit aux départements et aux communes, l'organisation et l'assainissement du marché de la viande.

Si l'on additionne le total des crédits des budgets ordinaires et extraordinaires de 1937, on constate, par rapport à l'année précédente, une augmentation de dépenses de 17.393.813.324 francs.

Aux termes des délibérations du Conseil des Ministres du 5 mars 1937, le Gouvernement prenait la décision d'arrêter le gonflement des dépenses budgétaires ; nulle dépense nouvelle autre que celle exigée par l'ajustement des traitements des petits fonctionnaires au coût de la vie ne devait désormais être admise. Il réduisait en même temps de 6 milliards, pour 1937, les crédits budgétaires afférents aux grands travaux.

Procédant sensiblement du même état d'esprit, le Gouvernement de M. Chautemps, peu après son arrivée au pouvoir, mettait à profit les pleins pouvoirs qui lui avaient été accordés par les Chambres, les 29 et 30 juin, pour réaliser des économies s'appliquant essentiellement aux dépenses et charges extra-budgétaires, l'équilibre du budget ordinaire étant assuré par les seules majorations d'impôts.

Les compressions décidées peuvent être réparties, quant à leur nature, en trois catégories.

La première concerne les dépenses de travaux, y compris ceux nécessités par les besoins exceptionnels de la Défense nationale. Le Gouvernement s'était efforcé de limiter, dans ce domaine, les engagements de dépenses. Non seulement il arrêta l'augmentation des crédits, qui se fut poursuivie automatiquement du fait de la hausse des prix et des demandes nouvelles des départements intéressés, si ces mesures n'avaient pas été prises, mais il réduisait en outre les besoins annuels d'emprunt de plusieurs milliards par an, comparativement à leur montant primitif.

Par suite de la hausse des prix, les dépenses extraordinaires de Défense nationale, inscrites pour 9 milliards au budget extraordinaire de 1937, devaient, d'après les propositions des services, absorber 16 milliards en 1938. Le montant de ces dépenses fut réduit à 11 milliards 1/2. Les crédits pour travaux civils, dont les prévisions avaient été fixées, pour 1937, à 5 milliards 1/2, furent ramenés, pour 1938, à 3 milliards 1/2.

De plus, en ce qui concerne les crédits des grands travaux, prévus par la loi du 18 août 1936, le Gouvernement annulait les autorisations d'engagement à concurrence de 1.500 millions. Les dotations des grands travaux étaient ainsi réduites de près de 3 milliards.

En outre, pour permettre de limiter dans toute la mesure du possible les dépenses de Défense nationale, le Gouvernement organisait, par un décret-loi en date du 28 juillet 1937, des Comités de contrôle financier auprès des ministères de la Défense Nationale, de la Guerre et de la Marine. Ces Comités étaient composés de deux directeurs du contrôle du Ministère intéressé, d'un représentant du Conseil d'État, de la Cour des Comptes et de l'Inspection

générale des Finances, le Contrôleur des dépenses engagées du Ministère contrôlé étant membre de droit dans ce Comité de contrôle.

La deuxième catégorie d'économies concerne les déficits des collectivités autres que l'État. Ces insuffisances étaient réduites par l'augmentation de divers impôts alimentant les budgets locaux. Il devait donc en résulter une économie pour le Trésor, mais non pour le contribuable.

Il était décidé, d'autre part, que les budgets des services industriels des départements et des communes, quelle que soit leur forme d'exploitation, devraient désormais s'équilibrer strictement en recettes et en dépenses et que si les Conseils intéressés se refusaient à voter les mesures propres à assurer cet équilibre il y serait pourvu par décrets. Il y avait donc là encore économie pour le Trésor, mais non pour le consommateur.

La troisième catégorie intéressait les chemins de fer, dont le déficit à la fois chronique et massif était depuis plusieurs années un des facteurs essentiels du déséquilibre des finances publiques.

Alors qu'en 1928, les 7 grands réseaux avaient réalisé un bénéfice global net de 592 millions, et, en 1929, de 302 millions, l'exercice 1930 accusait le premier déficit total, le réseau de l'Est présentant seul un solde bénéficiaire. A partir de 1931, tous les réseaux étaient déficitaires et la perte croissait chaque année, ainsi qu'en témoigne le tableau suivant ¹ :

1930	1.297 millions.
1931	2.624 —
A reporter.	3.921 —

1. Extrait du *Temps financier* du journal *Le Temps*, numéro du 27 septembre 1937.

Report.	3.921 millions.
1932	3.681 —
1933	3.978 —
1934	3.570 —
1935	4.012 —
1936	4.250 —
Total	23.412 millions.

A ce montant, il y a lieu d'ajouter le solde des annuités, des emprunts émis en couverture des insuffisances d'exploitation des exercices 1921 à 1925, échues depuis 1929 et non encore remboursées au Trésor, soit, pour les insuffisances échues :

1929.	70 millions.
1930.	486 —
1931.	467 —
1932.	413 —
1933.	409 —
1934.	388 —
1935.	381 —
1936.	360 —
Total	2.974 millions.

La situation du Fonds commun, au début de 1937, se traduisait donc par un déficit total, qui constituait une créance du Trésor sur le Fonds commun, de 26.386 millions.

C'est pour mettre fin à cet état de fait que le Gouvernement s'efforça de réduire les dépenses des réseaux, au moyen d'une coordination rationnelle des transports par rail et par route, tendant notamment à faire disparaître la plupart des lignes déficitaires des chemins de fer pour y substituer des transports automobiles et à écarter simultanément des grands parcours ces derniers transports. Le bénéfice escompté de ces mesures était d'un milliard qui, s'ajoutant au produit des majorations de tarifs,

chiffrées dans la réforme fiscale à 2.600 millions, devait diminuer le déficit global des grands réseaux de 3.600 millions.

Parachevant cette œuvre, le Gouvernement de M. Chautemps clôturait la série des décrets-lois que le Parlement l'avait autorisé à prendre en vue d'assurer le redressement économique du pays, par la création de la « Société Nationale des chemins de fer ».

Aux termes de la convention du 31 août 1937, les Compagnies du Nord, de l'Est, du P.-O., du P.-L.-M. et des chemins de fer de ceinture devaient renoncer au droit d'exploiter les concessions dont elles bénéficiaient en faveur de la Société Nationale, à la date du 1^{er} janvier 1938.

A la même date, la nouvelle société devait recevoir, de la part de l'État, le droit d'exploiter les réseaux d'Alsace-Lorraine et de l'État.

Le capital de la Société Nationale des chemins de fer était fixé à 1.419.412.000 francs et formé :

— D'une part, par 1.391.024 actions A d'une valeur nominale de 500 francs chacune, représentant le capital actuel des diverses compagnies intégrées. Ces actions leur seront remises en représentation de l'ensemble des apports que constituent leur matériel, leur mobilier, leur outillage, leurs approvisionnements et leurs travaux complémentaires ;

— D'autre part, par 1.747.800 actions B de même valeur nominale, qui seront remises à l'État en paiement des apports effectués du chef des réseaux d'Alsace et de Lorraine, de l'État, ainsi que du chef des dépenses faites antérieurement pour le compte de l'ensemble des réseaux (avances au fonds commun notamment).

Le droit d'exploiter le nouveau réseau national était attribué à la Société unique pour une période de quarante-cinq années, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1982.

Trois paliers étaient prévus dans le fonctionnement économique, financier et juridique de la Société Nationale, jusqu'à cette date de échéance définitive.

De 1937 à 1955, les diverses compagnies, dont la participation globale représente 49 p. 100 du capital de la Société Nationale, conserveront un assez large accès au Conseil d'administration de cette dernière. Mais elles n'auront plus la majorité. Leur voix deviendra par conséquent consultative.

En 1956, les actions de capital et les actions de jouissance de la Société Nationale détenues par les compagnies, et représentant ensemble le capital d'origine égal aux 1.391.024 actions A visées ci-dessus, seront distribuées entre les actionnaires actuels, au prorata de leurs droits respectifs dans l'actif de la compagnie à laquelle ils ressortissent.

De 1956 à 1982 les administrateurs des anciennes compagnies seront éliminés du Conseil de la Société Nationale, et remplacés par six membres désignés par l'assemblée des porteurs d'actions de capital et de jouissance de la dite Société.

Les anciennes compagnies ne seront plus alors que des sortes de holdings, gérant un portefeuille et un domaine privés.

Enfin, la Société Nationale deviendra en 1982, après amortissement complet des titres, la propriété de l'État. La nationalisation des réseaux sera alors définitive.

Désormais, l'État versera à la Société Nationale des chemins de fer les annuités nécessaires pour faire face

au service des emprunts contractés par les cinq compagnies et par les administrations des chemins de fer du réseau d'Alsace-Lorraine.

Pour solder les dépenses des travaux complémentaires des prochaines années, la Société Nationale était autorisée à émettre des emprunts, mais l'article 29 de la Convention prévoyait què sur la demande du ministre des Finances les Compagnies pourraient, elles aussi, émettre de nouveaux emprunts.

On a voulu ainsi ménager une transition entre le nouveau régime et l'ancien et conserver le bénéfice du crédit personnel dont jouissaient les anciennes compagnies.

La Société Nationale sera administrée par un Conseil comprenant 33 membres jusqu'au 31 décembre 1955, et 27 membres à partir du 1^{er} janvier 1956, en dehors des 3 membres de droit : le vice-président du Conseil d'État, le gouverneur de la Banque de France et le directeur général de la Caisse des Dépôts et Consignations. Le Conseil comportera un fonctionnaire du ministère des Finances et du ministère des Travaux publics ; de plus, deux membres ayant rendu des services éminents aux chemins de fer y seront également introduits.

Jusqu'en 1955, les compagnies seront représentées, au sein du Conseil, par 12 membres désignés par leur propre Conseil d'administration. A partir de 1955 ces représentants disparaîtront et seront remplacés par 6 membres élus par l'Assemblée des actionnaires, 4 d'entre eux étant choisis parmi les agents en activité de service.

L'article 18 de la Convention stipule que chaque année, « avant le 1^{er} novembre », le Conseil de la Société Nationale « arrêtera le budget de l'exercice suivant » et sera tenu de « faire face aux prévisions de dépenses, au besoin en

recourant à des augmentations ou aménagements de tarifs. Toutefois les augmentations de tarifs devront être approuvées par le ministre des Travaux publics », sur avis conforme du ministre des Finances.

Au cas où cette approbation ne serait pas accordée, le Gouvernement demanderait immédiatement au Parlement le vote du « crédit correspondant » au complément de recettes que devait procurer l'augmentation de tarifs. Ainsi est introduite la notion de l'automatisme des tarifs qui devra, avec le mécanisme prévu, s'appliquer immédiatement, alors que sous le régime des Conventions de 1921, si ce principe était également établi, il ne jouait pas en fait.

Si le compte de liquidation se solde en excédent, ce dernier sera tout d'abord appliqué au remboursement des avances du Trésor, puis au fonds de renouvellement des installations et du matériel et ensuite, s'il y a lieu, à la constitution d'un fonds de réserve.

Si le compte d'exploitation fait apparaître une insuffisance, elle sera couverte par une avance du Trésor.

Le versement par l'État, au moyen de subventions inscrites au budget général, des sommes dont aura besoin la Société Nationale des chemins de fer constitue en fait un chef redoutable d'augmentation des dépenses. En revanche, l'État ayant la faculté d'emprunter pour le compte de la Société Nationale ou pour celui des anciens réseaux se ménage ainsi un moyen de Trésorerie.

Projet de budget de 1938.

Dans l'Exposé des motifs du projet de budget, le Gouvernement indiquait les deux sortes de préoccupations

qui l'avaient guidé dans l'examen des crédits établis par les administrations.

D'une part il tenait à présenter au Parlement un budget en équilibre, d'autre part, il ne voulait prendre aucune décision de nature à entraver la marche des services publics. C'est en s'inspirant de ces principes que, placé devant un total de demandes de crédits atteignant 55.460 millions, il fut amené, après entente avec tous les Ministres, à fixer le montant des dépenses du budget général à 52.179 millions. Ramenées à ce chiffre, les prévisions budgétaires pour l'exercice 1938 se présentaient donc avec une augmentation de 4.108 millions sur les crédits ouverts, pour l'exercice précédent, par la loi de finances du 31 décembre 1936.

Cet accroissement résulte, en premier lieu, de la nécessité où le Gouvernement se trouvait d'ajuster un certain nombre de dotations correspondant à des dépenses obligatoires.

C'est ainsi que les crédits nécessaires au service de la Dette publique, compte tenu des nouveaux amortissements pris en charge par la Caisse autonome, avaient dû être majorés d'une somme de 972 millions environ.

Pour la Dette viagère, l'ajustement des dotations aux besoins révélés par les résultats des derniers exercices se traduisait par un relèvement de crédit de 572 millions.

La suppression de tous prélèvements sur les émoluments des fonctionnaires, à partir du 1^{er} janvier 1938, et l'amélioration des traitements et salaires prévue par la loi du 26 mars 1937, entraînaient une dépense supplémentaire de 986 millions.

Enfin, la subvention allouée au fonds de chômage était majorée de 280 millions.

Au total, les relèvements de crédits inscrits au titre

des dépenses obligatoires représentaient une surcharge de l'ordre de 3 milliards.

Par ailleurs, le Gouvernement s'était vu imposer un effort particulier en ce qui concernait la Défense Nationale, pour tenir compte, d'une part, de la hausse des prix affectant spécialement les dépenses d'habitations, de couchage, d'habillement et d'approvisionnements en mazout, d'autre part, des importants renforcements d'effectifs réalisés au profit de l'armée de l'air et de la marine. Ces charges nouvelles se traduisaient, pour le budget ordinaire, par une augmentation de crédit de 1.300 millions de francs environ.

Devant l'importance de ces dépenses, le Gouvernement déclarait que, pour rester dans la limite des chiffres qu'il s'était fixée, il avait écarté toutes mesures nouvelles n'apparaissant pas comme strictement indispensables et n'avait accepté que les créations d'emplois qu'il estimait imposées par le fonctionnement même des services, en recherchant, dans toute la mesure du possible, les économies ou les recettes nouvelles destinées à compenser ces surcharges. Néanmoins, 2.700 créations d'emplois étaient demandées au seul titre du budget général. Les unes, concernant les régies financières, avaient pour objet d'assurer un renforcement du contrôle et de la lutte contre la fraude et étaient imposées notamment par la création du bordereau de coupons ; d'autres tendaient à accroître les effectifs des polices d'État. Un certain nombre de créations d'emplois étaient prévues au ministère de l'Éducation Nationale, en raison de l'accroissement de la population scolaire. Enfin, le ministère de l'Air, voyait renforcer le personnel de ses bases aériennes et de ses établissements techniques.

Le budget voté par le Parlement devait présenter un total d'ouvertures de crédits s'élevant à 54.739.060.976 francs¹, soit une augmentation de plus de 2 milliards 1/2 sur les prévisions et de 6.668 millions sur les dépenses de l'exercice précédent.

1. *Journal Officiel* du 1^{er} janvier 1938, p. 4.

§ III

RECETTES

En même temps qu'il déposait le projet de budget de 1937, le ministre des Finances présentait indépendamment un projet de réforme fiscale qui devint la loi du 31 décembre 1936 ¹. Cette réforme avait pour objet de simplifier le régime des impôts et d'alléger les charges qui pesaient sur l'activité économique du pays, mais elle présentait en outre un caractère politique, que le ministre des Finances ne cherchait nullement à dissimuler.

Dans l'Exposé des motifs, le Ministre, après avoir rappelé, selon une formule devenue traditionnelle, qu'en présentant ce projet de réforme, il agissait « suivant la volonté récemment exprimée par le suffrage universel », écrivait : « Fidèles à toutes nos traditions républicaines et respectueux en même temps d'une discipline financière qui nous paraît conforme aux véritables intérêts de l'économie nationale, nous avons voulu réduire le fardeau qui pèse sur la production et la circulation des richesses, établir entre les diverses catégories de revenus une discrimination équitable et demander à la richesse acquise une contribution plus large que par le passé aux charges de la

1. *Journal Officiel* du 1^{er} janvier 1937, avec errata au *Journal Officiel* du 24 janvier 1937.

Nation. Nous avons cherché à réaliser une fiscalité plus juste, permettant de demander davantage aux grandes fortunes et moins au travail, aux classes moyennes, aux consommateurs et aux familles nombreuses.

Tel est, à nos yeux, l'objet essentiel de cette réforme. »

La pièce maîtresse de cette œuvre consistait dans le remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de la plupart des taxes à la production par une nouvelle taxe unique de 6 ou de 2 p. 100, selon qu'il s'agissait de ventes de marchandises ou d'autres opérations.

Cette taxe, dénommée par la loi « taxe sur la circulation des produits », offrait en fait les caractéristiques d'une taxe à la production. Les marchandises devaient supporter l'impôt à l'état de produit complètement transformé, prêt à être livré au consommateur. C'était donc le dernier producteur de fait, ou réputé tel, qui était redevable légalement. La taxe cheminait de producteur en producteur, pour se fixer sur le fabricant ou commerçant qui donnait au produit sa dernière forme ou présentation avant la consommation.

Le stade d'imposition n'était pas déterminé par la loi et correspondait à la situation du producteur ou du fabricant qui vendait l'objet à un commerçant en vue de la revente en l'état, ou à un consommateur. L'assiette de l'impôt variait donc suivant l'état de circulation du produit et était fixée par la situation du dernier producteur. Cette taxe était ainsi toute nouvelle dans son principe. Elle ne correspondait, ni à la conception de l'ancienne taxe sur le chiffre d'affaires, ni à celle de la plupart des taxes uniques créées jusqu'alors.

Sa mise en application devait susciter les controverses les plus nombreuses entre agents de l'administration et

assujettis et les renseignements les plus récemment parus semblent confirmer son échec dans la pratique.

Parmi les autres articles de la réforme tendant à renforcer la fiscalité, les trois mesures essentielles étaient inspirées du désir manifesté par le Gouvernement et correspondant à la formule populaire, de « faire payer les riches ».

La première de ces mesures concernait la modification du taux de l'impôt général sur le revenu qui s'échelonnait, suivant 9 catégories, de 1 à 40 p. 100. Toutefois, le taux effectif de l'impôt calculé par application du nouveau barème, rapporté au revenu net global avant déduction de l'impôt général payé au titre de l'année précédente, ne pouvait excéder 30 p. 100. Mais, en fait, cette limite ne joue que très rarement.

La deuxième mesure intéressait la modification du tarif des droits successoraux. Si l'on excepte les successions en ligne directe descendante au premier degré d'un montant de 1 à 5.000 francs, qui subissaient une légère diminution, tous les autres droits étaient augmentés dans des proportions très importantes dès que le montant de la succession atteignait une centaine de mille francs, et surtout dans le cas où le défunt ne laissait qu'un enfant. S'il mourait sans postérité, le taux devenait rapidement spoliateur. Aussi, le Gouvernement dut-il établir des limites fixées à 25 p. 100 en ligne directe et entre époux, à 40 p. 100 en ligne collatérale et à 50 p. 100 entre parents au quatrième degré et entre étrangers.

Enfin, l'article 23 de la loi du 31 décembre 1936 établissait à la charge des sociétés françaises par action ou à responsabilité limitée, un prélèvement exceptionnel de 2 p. 100 sur le montant des réserves susceptibles d'être

dégagées de l'examen des divers postes du passif ou de l'actif des bilans afférents à l'exercice clos en 1935. Toutefois, les sociétés n'ayant pas plus de cinq ans d'existence au 1^{er} janvier 1936 étaient exonérées de ce prélèvement et, dans les autres cas, une somme uniforme de 5 millions était retranchée pour le calcul des réserves imposables. L'une et l'autre de ces restrictions étaient sujettes à critique. La première était sans portée, les sociétés très jeunes n'ayant pas encore eu la possibilité de créer des réserves. La seconde était antidémocratique et une déduction proportionnelle à l'importance du capital de chaque société eût été plus rationnelle.

En ce qui concerne les sociétés exploitant des services publics, au titre de concessionnaires, fermiers ou régisseurs intéressés, le taux de prélèvement était fixé à 3 p. 100.

La réforme fiscale comportait en outre divers dégrèvements dont les plus importants résidaient dans l'exonération de l'impôt sur le chiffre d'affaires des denrées périssables et la suppression de l'impôt sur le prix du transport des marchandises tant par voie ferrée que par voie d'eau. La Commission des finances de la Chambre chiffrait ces dégrèvements à 330 millions en ce qui concerne les denrées périssables, à 394 millions pour les transports par voie ferrée et à 38 millions pour les transports par voie d'eau, soit au total 762 millions ¹.

Ces dégrèvements devaient absorber la majorité des recettes fournies par l'ensemble de la réforme fiscale, la modification des droits successoraux profitant à la Caisse autonome seulement.

Il convient en outre d'observer que le projet de réforme

1. Rapport général de la Commission des finances de la Chambre des députés sur le projet de budget de l'exercice 1937, p. 58.

fiscale fut notablement amendé par le Sénat, qui réussit à faire écarter trois mesures, dont la première était spoliatrice et attentatoire aux contrats signés par l'État, et dont les deux autres étaient pour le moins inopportunes. Il s'agit en premier lieu de l'article qui frappait les produits et les revenus du domaine privé des compagnies de chemins de fer d'un impôt de 50 p. 100 et, en second lieu, de l'obligation imposée aux banques et autres dépositaires de déclarer au fisc tous les comptes courants et autres, ainsi que tous les dépôts quels qu'ils fussent (le renforcement du contrôle des coffres-forts ayant seul été maintenu) et de la disposition votée par la Chambre et prévoyant le dépôt, dans les mairies, des listes indiquant, non plus seulement le nom des contribuables inscrits sur les rôles de l'impôt général sur le revenu, mais encore les sommes payées par chacun d'eux au titre de cet impôt.

La politique de dynamisme financier inaugurée par le Gouvernement et ayant pour objectif constant la lutte contre la thésaurisation était en effet incompatible avec une conception fiscale aussi étroite procédant essentiellement de préoccupations politiques.

Au reste ce n'était pas sur la réforme fiscale que comptait le Gouvernement pour accroître les recettes du budget de 1937, mais bien plutôt sur la perspective d'un développement de la matière imposable apprécié de manière différente selon les diverses catégories d'impôts.

I. — Contributions directes et taxes assimilées.

a) *Impôts sur les revenus et contribution foncière.*

La base des évaluations était constituée par les émissions de rôle effectuées pour l'année 1935.

Ces chiffres devaient être en premier lieu corrigés en raison des changements survenus dans la législation depuis l'établissement de ces rôles.

Une seconde catégorie de modifications traduisait la répercussion du projet de réforme fiscale en cours, telle que l'avait conçue le Gouvernement.

Enfin, l'influence de la reprise économique était ainsi commentée et évaluée :

« Il a paru légitime pour l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'impôt sur les traitements et salaires, l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales et l'impôt sur le revenu, de tenir compte, d'une façon d'ailleurs très légère, du regain d'activité dont aura bénéficié, au cours de ces derniers mois, l'exercice 1936.

« Pour l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux, l'étude des variations des indices que constituent les prix de gros, les prix de détail et le coefficient général de la production a permis d'escompter une majoration de 2,8 p. 100, soit 58 millions, par rapport aux rôles de 1935. Pour l'impôt sur les traitements et salaires, la hausse générale des salaires publics et privés, à partir du mois de juin, justifie une majoration de 5 p. 100, soit 32 millions, du produit des mêmes rôles. Enfin, il a été constaté que le montant des rôles de l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales et de l'impôt général sur le revenu était lié à celui de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux. L'évolution économique agit sur les bénéfices des professions non commerciales avec une amplitude deux fois moindre que sur les bénéfices commerciaux. Quant à l'impôt général sur le revenu, on doit estimer, d'après les résultats des dernières années, qu'à

IMPÔTS	RÔLES ÉMIS pour l'année 1933.	CORRECTIONS EFFECTUÉES POUR :			ÉVALUATIONS pour 1937.
		Modifications de la législation et droit de répétition.	Réformes fiscales en cours (projet du Gouvernement).	Reprise économique ou lois sociales.	
Bénéfices industriels et commerciaux	1.810.000.000	+ 276.000.000	+ 40.000.000	+ 58.000.000	2.184.000.000
Taxe spéciale sur le chiffre d'affaires	92.000.000	+ 18.000.000	»	+ 3.000.000	113.000.000
Taxe d'apprentissage	59.000.000	+ 10.500.000	»	»	69.500.000
Bénéfices de l'exploitation agricole	16.000.000	»	»	»	16.000.000
Traitements et salaires	629.000.000	+ 17.000.000	»	+ 32.000.000	678.000.000
Bénéfices des professions non commerciales	184.000.000	+ 12.000.000	»	+ 2.750.000	198.750.000
Impôt général sur le revenu	1.162.000.000	+ 22.000.000	+ 790.000.000	+ 54.000.000	2.028.000.000
Contribution foncière des propriétés bâties et non bâties	1.080.000.000	+ 10.000.000		»	1.090.000.000
Totaux	5.032.000.000	+ 365.500.000	+ 830.000.000	+ 149.750.000	6.377.250.000
Centimes pour frais d'assiette et non valeurs (évaluation directe)					389.200.000
Total des rôles des contributions directes à émettre en 1937					6.766.450.000

une majoration de 2,6 p. 100 pour les bénéfices industriels et commerciaux, correspond une majoration de 3,25 p. 100. ».

Les résultats des calculs effectués sur ces bases sont récapitulés dans le tableau ci-dessus ¹ (p. 285).

b) *Taxes assimilées.*

Les taxes assimilées aux contributions directes faisaient l'objet d'une évaluation fondée sur les derniers résultats connus, c'est-à-dire sur le montant des rôles émis au cours de l'exercice 1936 affecté des corrections techniques consécutives aux modifications de législation survenues entre temps.

Ces taxes ne comprenaient plus la contribution exceptionnelle sur les revenus de plus de 80.000 francs, que le projet de réforme fiscale avait incorporé dans l'impôt général sur le revenu. La ligne des recettes était cependant maintenue en 1937, avec une évaluation de 20 millions seulement, correspondant à l'exercice du droit de répétition.

D'autre part, les dispositions insérées par le Gouvernement dans le projet de réforme fiscale l'avaient amené à majorer de 18 millions le rendement attendu de la taxe spéciale sur les bénéfices des marchés de Défense Nationale, et de 20 millions celui de la taxe spéciale sur les bénéfices des marchés passés avec les collectivités publiques.

Toutes ces corrections effectuées, le produit probable des taxes assimilées pour l'exercice 1937 avait été chiffré à 376.583.500 francs.

1. Extrait du rapport général de la Commission des finances du Sénat sur le projet de budget de l'exercice 1937, p. 18.

Le montant total des rôles à émettre au titre de 1937 avait été évalué par le Gouvernement à 7.143.033.500 francs, savoir :

Contributions directes	6.766.450.000 francs.
Taxes assimilées.	376.583.500 —
Total.	<u>7.143.033.500 francs.</u>

Mais depuis les décrets du 25 juin portant réforme de la comptabilité publique, la comptabilité des recettes est tenue suivant le système de la gestion, et les recettes d'un budget sont constituées, non plus par les rôles émis au titre de l'exercice correspondant, mais par les recouvrements effectués dans l'année du budget, sans période complémentaire.

Le budget de l'exercice 1936 avait cependant continué à faire état en recettes du montant des rôles. Pour celui de l'exercice 1937, au contraire, le Gouvernement avait décidé d'établir des évaluations conformes aux nouvelles règles comptables, et de substituer les prévisions de recouvrements à celles des émissions de rôles

Or, l'étude des recouvrements sur contributions directes au cours des dernières années conduisait à constater que les rôles d'impôt émis au cours d'une année étaient apurés à concurrence de :

- 60 p. 100 dans l'année de l'émission ;
- 26 p. 100 pendant la deuxième année ;
- 9 p. 100 pendant la troisième année ;
- 3 p. 100 pendant la quatrième année,

le solde tombant dans la masse des arriérés qui, en vertu des nouvelles méthodes, étaient bloqués dans les écritures des comptables.

Les recettes de contributions directes, pour 1937, auraient donc dû comprendre :

- 60 p. 100 des rôles émis en 1937 ;
- 26 p. 100 des rôles émis en 1936 ;
- 9 p. 100 des rôles émis en 1935 ;
- 3 p. 100 des rôles émis en 1934 ;

et une certaine proportion du montant des arriérés antérieurs.

Mais le Gouvernement faisait observer « qu'un retour à la prospérité doit s'accompagner très normalement d'une plus grande facilité pour les contribuables à solder leurs impôts directs » et avait décidé de majorer arbitrairement la proportion des recouvrements probables sur les rôles de 1936 et 1937, qui serait respectivement portée à 27 et à 63 p. 100 .

En conséquence, il avait chiffré de la manière suivante les évaluations de recettes à inscrire au budget de 1937 pour les contributions directes :

Émissions de 1934 : 7.840 millions.	
Proportion à recouvrer en 1937 : 3 %, soit . . .	325.000.000 francs.
Émissions de 1935 : 6.127 millions.	
Proportion à recouvrer en 1937 : 9 %, soit . . .	552.000.000 —
Émissions de 1936 : 6.275 millions.	
Proportion à recouvrer en 1937 : 27 %, soit . . .	1.694.000.000 —
Émissions de 1937 : 7.143 millions.	
Proportion à recouvrer en 1937 : 63 % soit . . .	4.500.000.000 —
Arriérés : Les derniers résultats connus avaient justifié une évaluation de 285 millions. Mais, tablant sur l'accélération des recouvrements, grâce en particulier à l'application d'une disposition introduite dans le projet de réforme fiscale, le Gouvernement s'estimait fondé à majorer ce chiffre de 150 millions et à le fixer ainsi, à	435.000.000 —
Total.	7.416.000.000 francs.

Total précédent.	7.416.000.000 francs.
De ce total, il y avait lieu de déduire les dégrèvements et les admissions en non-valeur, soit, en se basant sur les résultats récemment constatés.	607.000.000 —
On obtenait ainsi, pour les recouvrements réels de 1937, le chiffre de	<u>6.809.000.000 francs.</u>

qui fut finalement retenu comme produit des contributions directes et taxes assimilées pour l'exercice 1937.

*c) Autres taxes assises
par l'administration des contributions directes.*

Cette subdivision apparaissait pour la première fois avec le budget de l'exercice 1937. Le Gouvernement l'avait introduite pour y reprendre les prévisions correspondant à l'imposition spéciale des réserves constituées par les sociétés de capitaux, incluse dans le projet de réforme fiscale.

Les évaluations étaient les suivantes :

Taxe exceptionnelle sur les réserves constituées.	800.000.000 francs.
Taxe annuelle sur les bénéfices portés à un compte de réserve.	80.000.000 —
Total des évaluations pour 1937. .	<u>880.000.000 francs.</u>

II. — Contributions indirectes et monopoles.

Les différents impôts compris dans cette rubrique générale étaient autrefois, pour la plupart, évalués d'après les règles de la pénultième année. Mais dans une période de fluctuations économiques aussi rapides que celles en cours, cette base s'était révélée trop lointaine, et depuis plusieurs

exercices il avait été admis, ainsi que nous l'avons déjà vu, que seraient utilisées pour point de départ du travail des évaluations de recettes, les résultats des douze derniers mois connus au moment de la préparation du budget, soit, en fait, la période de douze mois commencée au 1^{er} juillet de la pénultième année.

Cette méthode prévalut encore pour le budget de 1937.

Les chiffres de base furent corrigés, en premier lieu, des conséquences des mesures législatives ou réglementaires qui n'avaient pas joué ou n'avaient joué qu'en partie pendant la période de base. Il fut ensuite tenu compte de certaines répercussions du projet de réforme fiscale ¹.

Mais, si le Gouvernement s'en était tenu là, les évaluations concernant les impôts indirects n'auraient fait aucune place à la reprise économique dont pourtant cette nature de ressources devait bénéficier directement.

Une étude spéciale fut consacrée à cette question par le ministre des Finances, sous le titre : *Majoration globale pour tenir compte des nouvelles conditions économiques et monétaires*. Cette majoration constituait un des éléments caractéristiques de la balance du projet de budget ; il convient donc d'en retracer les points essentiels :

L'opération comportait trois approximations successives :

1^o Détermination des coefficients de majoration applicables aux impôts indirects.

Le ministre des Finances déclarait tout d'abord que sur la masse des impôts indirects, normalement évalués à 25.786 millions, certains étaient susceptibles d'être

1. On trouvera aux pages 22 et suivantes de l'Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1937 le détail des calculs ainsi effectués, et qui n'apportaient que des changements minimes.

influencés d'une manière spéciale par la réforme monétaire.

C'étaient, chiffrés avec les seules corrections techniques :

— l'impôt sur le chiffre d'affaires	5.722 millions.
— l'impôt sur les opérations de Bourse.	125 —
— la taxe sur le revenu des valeurs mobilières	3.082 —
— une partie des droits de douane (droits à l'importation)	6.280 —
Au total.	<u>15.209 millions.</u>

Le surplus des impôts indirects constituait une masse indifférenciée de 10.577 millions, à laquelle le ministre des Finances appliquait le raisonnement ci-après :

Il faisait remarquer tout d'abord qu'une certaine analogie existait quant au taux de dépréciation des monnaies, entre les dévaluations belge et française. Il observait d'autre part, que si l'on prenait une période de trente mois allant du 1^{er} janvier 1934 au 30 juin 1936 pour la Belgique, du 1^{er} juillet 1935 au 31 décembre 1937 pour la France, la dévaluation y occupait, chronologiquement, la même place dans l'un et l'autre pays. Il signalait enfin que l'année 1937, en France, bénéficiait d'une exposition internationale comme la période de juillet 1935-juin 1936 en Belgique. Le ministre des Finances en concluait que le parallélisme constaté dans les événements devait se retrouver dans les résultats et que le passage de la période : 1^{er} juillet 1935-30 juin 1936, à l'année 1937 pour la France devait fournir les mêmes augmentations de rendement que celles constatées en Belgique entre l'année 1934 et la période : 1^{er} juillet 1935-30 juin 1936. Le coefficient d'augmentation relevé en Belgique étant, disait-il, de 8,6 p. 100, ce chiffre appliqué aux 10.577 millions d'impôts indirects

non différenciés permettait d'escompter pour 1937 un supplément de recettes de 910 millions.

Passant ensuite aux quatre catégories d'impôts mis à part, le Gouvernement établissait les calculs suivants :

Impôt sur le chiffre d'affaires. — La taxe de transmission, impôt correspondant en Belgique, avait enregistré une amélioration de 21,7 p. 100 entre les deux périodes ci-dessus déterminées. Ce pourcentage, transposé dans notre budget, dégagait un supplément probable de 1.242 millions.

Impôt sur les opérations de bourse. — Le Gouvernement déclarait légitime d'adopter un coefficient de majoration de 50 p. 100 soit un produit supplémentaire de 62 millions et demi.

Impôt sur le revenu des valeurs mobilières. — Les répercussions de l'évolution économique ne pouvant se faire que très faiblement sentir dans les bilans donnant lieu aux distributions servant de base à l'impôt en 1937, aucune majoration n'était prévue en ce qui concernait l'imposition des revenus des sociétés françaises. Mais les revenus des valeurs étrangères payés en monnaie n'ayant pas suivi notre dévaluation devaient automatiquement être augmentés en francs des 28 p. 100 de chute moyenne de notre unité monétaire.

Les recouvrements d'impôt correspondant à cette catégorie de titres pendant la période de base pouvaient être arbitrés à 265 millions de francs ; ils devaient représenter, avec le nouveau franc, 368 millions, soit une augmentation de 103 millions.

Droits à l'importation. — Se référant à l'exemple belge qui révélait un coefficient d'augmentation de 5 p. 100

entre les termes de comparaison ci-dessus définis, le Gouvernement appliquait ce coefficient aux 6.280 millions discriminés plus haut, d'où majoration de 314 millions.

La récapitulation des diverses majorations ainsi admises donnait un premier total de 2.631.500.000 francs.

2° Correction de la majoration précédente en fonction de l'évolution des prix et de la conjoncture économique dans les périodes précédant les deux dévaluations.

Les plus importantes des majorations de prévisions qui précèdent étaient déduites des résultats obtenus en Belgique après la dévaluation. Mais, faisait observer le Gouvernement ¹ :

« La comparaison entre la Belgique et la France ne serait valable que si, entre la période de base et celle qui a immédiatement précédé la dévaluation, l'évolution économique dans chacun des deux pays avait été analogue.

« Or, il en va tout autrement en réalité. En Belgique, les prix de gros et les prix de détail ont marqué une stagnation ou même une légère tendance à la baisse jusqu'au mois de mars 1935. En France, au contraire, entre la période de base (1^{er} juillet 1935-30 juin 1936) et la dévaluation (septembre 1936), les prix se sont progressivement élevés.

« La réforme monétaire française, contrairement à la réforme monétaire belge, a donc été précédée par une période de reprise économique mondiale qui ne peut manquer d'ajouter son influence propre, d'ores et déjà acquise, à l'influence future de la dévaluation monétaire. »

1. Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1937, p. 36.

En conséquence, et en admettant par ailleurs que les recouvrements budgétaires soient proportionnels aux variations du volume de la production et qu'ils soient affectés trois fois plus par le mouvement des prix de détail que par celui des prix de gros, le Gouvernement, par des calculs mathématiques ¹, établissait :

— D'une part, qu'en Belgique où les prix étaient restés stables entre la période de base (année 1934) et la dévaluation (mars 1935), les ressources budgétaires avaient augmenté dans les douze mois suivant la dévaluation, de 19,7 p. 100 ;

— D'autre part qu'en France, dans la période séparant l'année de base (juillet 1935-juin 1936) de la dévaluation (septembre 1936), l'évolution économique avait déjà apporté aux ressources budgétaires une amélioration de 11,7 p. 100.

Il en tirait une conclusion que nous citerons textuellement, pour être sûrs de n'en pas changer le sens :

« On constate ainsi qu'en France, dès avant la dévaluation, les mouvements économiques constatés représentaient déjà environ les trois cinquièmes $\frac{11,7}{19,7}$ des mouvements qui, en Belgique, ont été la conséquence propre de la dévaluation et la cause des plus-values budgétaires.

« Il est indispensable de tenir compte de ce fait lorsque pour la France, à partir de recouvrements constatés au cours de la période de base, on cherche à évaluer les recouvrements à prévoir pour 1937 et de souligner que, dès avant la réforme monétaire, avait été amorcé en France, comme dans le reste du monde, un mouvement écono-

1. Que l'on voudra bien chercher aux pages 36 et 37 de l'Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1937.

mique générateur de plus-values budgétaires, mouvement que la réforme monétaire consolide et prolonge, mais qui ne tire pas d'elle son origine.

« Ainsi nous estimons nécessaire de chiffrer nos augmentations probables des recettes, non pas seulement au montant qui se dégage de la comparaison brute avec les résultats constatés en Belgique, mais à ce montant majoré dans la proportion du progrès constaté en France, au cours des mois qui ont précédé la dévaluation du franc. En négligeant ce facteur, on méconnaîtrait les efforts accomplis avant la réforme monétaire et on semblerait systématiquement ignorer l'orientation nouvelle du mouvement des prix dans le monde. »

En conséquence, le Gouvernement augmentait de trois cinquièmes et portait à 4.210 millions la majoration globale de 2.631.5 millions ci-dessus établie par suite de la dévaluation.

3^o Correction complémentaire pour développement des programmes de grands travaux et divers.

Enfin, pour tenir compte :

1^o De l'intensification du programme de grands travaux en 1937 ;

2^o De décrets intervenus en matière douanière postérieurement à l'établissement des prévisions budgétaires ;

3^o De l'accélération des recouvrements d'arriéré attendu des mesures spéciales, comprises à ce sujet dans la réforme fiscale ;

le Gouvernement apportait aux résultats auxquels il était arrivé, une dernière augmentation nette de $(320 - 629 + 350) = 41$ millions.

La majoration globale pour tenir compte des nouvelles conditions économiques et monétaires était ainsi définitivement évaluée par le projet de budget, à 4.250 millions en nombre rond.

A. — RECETTES NON FISCALES.

Il s'agit de recettes évaluées par la méthode directe, d'après les éléments d'information recueillis par l'Administration. Elles étaient classées sous les rubriques suivantes ¹:

Produits de diverses exploitations	112.977.022	francs.
Recettes du domaine.	244.945.000	—
Recettes d'ordre	3.379.090.550	—
Produits divers	2.795.575.781	—
Ressources exceptionnelles	126.200.000	—
Produits recouvrables en Algérie.	12.570.000	—
Total.	6.671.358.353	francs.

Par suite des changements entraînés dans la législation de la retraite du combattant par l'institution de la Caisse des pensions de guerre, le Gouvernement avait, en outre, réintégré dans les recettes budgétaires le produit net de la Loterie nationale, évalué pour 1937 à 450 millions, après déduction de la part à revenir à l'Exposition internationale de 1937.

B. — RÉCAPITULATION.

En réunissant tous ces résultats, le Gouvernement fixait en définitive ses prévisions de recettes pour l'exercice 1937 au chiffre de 44.396.742.353 francs, savoir :

1. Les explications nécessaires étant fournies aux pages 41 et 52 de l'Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1937.

Contributions directes et taxes assimilées.	6.809.000.000 francs.
Autres taxes assises par l'administration des Contributions directes.	880.000.000 —
Contributions indirectes et monopoles.	27.786.384.000 —
Majoration globale pour tenir compte des nouvelles conditions économiques et monétaires.	4.250.000.000 —
Recettes non fiscales et produits recouvrables en Algérie	6.671.358.353 —
Total égal.	<u>44.396.742.353 francs.</u>

Aux termes de la loi de finances du 31 décembre 1936, le montant des recettes du budget général était en définitive fixé à 43.481 millions.

Décrets-lois de juillet et août 1937.

Si l'on examine l'ensemble des ressources créées par les décrets parus au *Journal Officiel* du 9 juillet comprenant toute une série de relèvements de taxes et d'impôts, on constate que les mesures ayant une répercussion sur le coût de la vie et sur les prix représentent près de 70 p. 100 du total des recettes envisagées, que les mesures contre la fraude et la spéculation et le produit du relèvement des impôts sur le revenu s'élèvent à 30 p. 100 de l'ensemble.

Le décret était subdivisé en quatre parties :

Le titre I^{er} contenant les mesures envisagées pour réprimer la fraude.

Le titre II exposant les mesures prises en vue du relèvement des impôts sur la fortune.

Le titre III envisageant divers aménagements fiscaux.

Enfin, le titre IV comprenant les mesures de coordination des transports et le relèvement des tarifs postaux.

Le supplément de recettes ainsi demandé au pays, pour l'ensemble de ces mesures, s'élevait à 6.500 millions environ, auxquels il convient d'ajouter le relèvement des tarifs profitant aux chemins de fer, soit 2.600 millions, l'augmentation des tarifs postaux majorant de près de 700 millions les recettes du budget annexe des P. T. T. et le relèvement des tarifs de vente des tabacs devant apporter à la Caisse d'Amortissement un supplément de recettes de 800 millions. La charge totale imposée au pays s'élevait donc à 10.500 millions environ.

Le budget de l'État devait bénéficier, directement ou indirectement, de ces recettes pour la plus grande partie. Toutefois, en ce qui concernait celles provenant du relèvement du tarif des chemins de fer, c'était la Trésorerie, chargée d'assurer le déficit d'exploitation des grands réseaux, et non le budget, qui se trouvait déchargée d'une somme de 2.500 millions, mais le budget général pouvait, par contre, espérer profiter directement de l'excédent important des recettes devant apparaître au budget annexe des P. T. T. par suite du relèvement des tarifs postaux. De même, la Caisse d'amortissement qui s'était trouvée obligée d'envisager des ressources nouvelles pour solder les charges importantes qui lui incombaient par suite du paiement partiel des droits de succession à l'aide d'obligations du Trésor 3 1/2 p. 100 et 4 p. 100, pourra y faire face grâce au produit de l'augmentation des tabacs. En l'absence de cette recette, elle eût été obligée de demander au budget des ressources correspondantes ou de renoncer à assurer la quasi-totalité de l'amortissement contractuel mis à sa charge.

Le budget devait se trouver ainsi allégé d'une charge qui lui aurait incombé normalement.

Pour calculer le rendement probable résultant, en 1937, de l'application du décret-loi, il conviendrait, en principe, de prendre la moitié environ des prévisions données par le Gouvernement, la date d'effet de la plupart des mesures envisagées ayant été fixée au 12 juillet.

Il faudrait également déduire les dispositions prévues pour lutter contre la fraude et les évasions fiscales, qui ne pourraient procurer qu'en 1938 les recettes prévues.

En ce qui concerne la lutte contre la fraude et les évasions fiscales, le Gouvernement en chiffrait le produit à 622 millions, dont 300 millions à provenir notamment de la déclaration par les établissements payeurs de l'identité des bénéficiaires et du relevé des coupons payés. Mais cette mesure ne pourra produire son effet qu'en 1938, pour les revenus payés en 1937¹. Pour l'exercice 1937, les mesures contre la fraude ne devaient avoir qu'une application très restreinte.

Pour les impôts sur la fortune, dont le relèvement était prévu dans l'Exposé des motifs du décret-loi, on envisageait une recette annuelle de 1.813 millions, soit, pour cinq mois et demi de l'exercice 1937, 830 millions environ. Toutefois, ce chiffre peut être majoré de 150 millions pour tenir compte de l'augmentation de l'impôt général sur le revenu qui jouera sur l'année entière.

Il doit être diminué, par contre, d'une somme identique résultant du fait que le produit de l'impôt sur le revenu

1. Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 8 juillet 1937 publié au *Journal Officiel* du 9 juillet 1937, le bordereau de coupons devait être en application à partir du 15 octobre 1937. Notons, en outre, que les dispositions prévues ne s'appliquent qu'au paiement de coupons en espèces. Les coupons dont le montant est porté au crédit d'un compte ne sont pas signalés à l'administration, qui jouit toujours, d'ailleurs, du droit de communication.

des valeurs mobilières ne pouvait être compté que pour trois mois, le paiement de l'impôt n'ayant lieu que par trimestre au moment de l'échéance des coupons.

Le produit des aménagements fiscaux prévus au titre III était établi par le Gouvernement dans l'Exposé des motifs du décret-loi, à 3.421 millions pour une année.

Il convient de déduire de ce chiffre, d'une part, la somme de 500 millions pour tenir compte que la majoration du taux général des impôts cédulaires n'était prévue que pour l'année 1938 et d'autre part la somme de 500 millions que le Gouvernement songeait à se procurer par une révision des tarifs douaniers à réaliser au 1^{er} janvier prochain seulement.

Ces déductions ramènent à 2.421 millions le produit annuel des aménagements fiscaux, soit, pour une période de cinq mois et demi, une recette maximum de 1.100 millions environ. Toutefois, cette somme doit être ramenée à 800 millions au plus, en considération des délais nécessaires à la mise en application des décrets.

Enfin, le Gouvernement attendait 794 millions, sur la base d'un an, de la majoration du droit sur l'essence et des mesures frappant les transports publics et privés. En outre, le relèvement des tarifs postaux devait procurer une somme annuelle de 693 millions. Pour cinq mois et demi, la recette devait donc être, sur ces deux postes, de 630 millions environ, compte tenu également d'une réduction provenant des stocks constitués et de la mise en application des décrets.

Le rendement du décret du 8 juillet peut donc, en chiffres ronds, être évalué, pour l'exercice 1937, de la façon suivante ¹ :

1. Chiffres extraits du rapport général de la Commission des finances de la Chambre des députés sur le projet de budget de 1938, p. xxxv.

TITRE I. — Lutte contre la fraude et les évasions fiscales. 50 millions.

TITRE II. — Relèvement des impôts
sur la fortune 800 —

TITRE III. — Aménagements fiscaux 800 —

TITRE IV. — Relèvement des droits sur
l'essence, coordination des transports et
des tarifs postaux 630 —

Soit un total de . . . 2.280 millions.

Il convient d'ajouter à ce chiffre le produit du relèvement de 20 p. 100 du prix des tabacs, soit 800 millions et le relèvement des taux des tarifs de transport par chemin de fer, soit 2.600 millions pour un an.

Le produit de ces mesures pour cinq mois et demi procurant une recette de 1.500 millions environ, devait être réduit de 100 millions environ pour tenir compte de la diminution des recettes des tabacs provenant des nombreux stocks constitués avant la parution du décret-loi.

Le rendement probable pour l'année 1937 du décret-loi du 8 juillet peut donc être chiffré à $1.400 + 2.280 = 3.680$ millions environ, dont 2 milliards environ devaient profiter directement au budget, la différence s'appliquant à la Trésorerie.

Inversement, le Gouvernement supprimait, dès le 1^{er} septembre 1937, le prélèvement de 10 p. 100 sur les rentes et valeurs du Trésor appartenant à des personnes physiques et décidait d'étendre cette exonération, à compter du 1^{er} août 1938, aux titres d'emprunt de l'administration des Postes, Télégraphes, Téléphones, à la Caisse d'amortissement, au Crédit national et aux obligations des chemins de fer.

En ce qui concernait les titres émis pour les collectivités locales et les colonies, la faculté leur était laissée d'appliquer la même exonération.

Enfin, une dernière mesure permettait aux contribuables qui avaient jusqu'alors omis toute ou partie de leurs revenus mobiliers dans leurs déclarations pour l'impôt général, ou qui n'avaient pas exactement rempli leurs obligations en ce qui concernait leurs avoirs à l'étranger, de faire, à partir de l'année 1938, des déclarations régulières et complètes, sans que les augmentations de revenus résultant de ces déclarations puissent leur être opposées pour le contrôle des revenus correspondants afférents aux années antérieures.

Ainsi, les contribuables qui, à partir de l'année 1938 voudraient régulariser leur situation à l'égard du fisc n'auraient à redouter aucune recherche ni aucune poursuite ; ils ne devraient faire aucune déclaration particulière autre que leur déclaration annuelle habituelle et non seulement échapperaient à toute pénalité, mais n'auraient même pas à acquitter les compléments de droits afférents aux revenus non déclarés des années antérieures.

C'est donc plus qu'une amnistie qui était accordée par ce décret¹ ; l'administration consentait pour le passé une véritable remise d'impôt afin d'obtenir pour l'avenir des déclarations complètes, alors que les lois antérieures subordonnaient au contraire l'amnistie à la réparation spontanée des omissions et des insuffisances, c'est-à-dire à la déclaration des revenus jusque-là dissimulés et au paiement des droits correspondants.

1. Pour plus de détails, consulter le décret du 31 août 1937 portant atténuations d'ordre fiscal (*Journal Officiel*, 1^{er} septembre 1937, p. 10.051.)

Les réformes fiscales de décembre 1936 et d'avril 1937 devaient permettre la réalisation, sur l'ensemble des impôts indirects, d'une plus-value de 973.633.000 francs pour les onze premiers mois de l'année 1937, la comparaison des recouvrements budgétaires et des évaluations budgétaires ne pouvant intervenir utilement en cours d'exercice pour les contributions directes.

Le tableau suivant, dressé à l'aide de documents parus au *Journal Officiel*, indique, pour les grandes catégories d'impôts indirects et les monopoles perçus au profit du budget général (done en dehors du produit du monopole des tabacs et de celui des allumettes, des droits de succession et de la taxe sur la première mutation, affectés à la Caisse d'amortissement) les différences (en francs) des recouvrements avec les évaluations budgétaires de la loi de finances pour les onze premiers mois de 1937 :

IMPÔTS		DIFFÉRENCES
Enregistrement	+	29.047.000
Timbre	+	27.963.000
Opérations de Bourse	+	44.513.000
Revenu des valeurs mobilières	+	830.931.000
Douanes	+	1.242.424.000
Contributions indirectes	—	704.630.000
Taxes sur le chiffres d'affaires ¹	—	596.547.000
Sucre et saccharine	+	117.971.000
Produit des monopoles	—	18.039.000
Total	+	973.633.000

L'analyse de ces chiffres est moins favorable qu'elle ne le paraît à première vue.

De même que les dernières plus-values enregistrées au début de la crise, les premiers excédents budgétaires pro-

1. Y compris les taxes indirectes spéciales.

viennent du produit des douanes. L'insuffisance de la production nationale, si néfaste à l'économie du pays, a donc, par contre, fait bénéficier les finances publiques d'un appoint supplémentaire de plus de 1.200 millions de recettes pour les onze premiers mois de l'année 1937, par suite de l'augmentation des importations soumises aux droits de douane et du relèvement des tarifs.

Le produit de la taxe relevée sur le revenu des valeurs mobilières faisait apparaître une plus-value presque aussi importante de 831 millions.

En revanche, le produit des taxes sur le chiffre d'affaires et des taxes indirectes spéciales, qui constituent le baromètre de l'activité économique de la nation, était en moins-value, à la fin de novembre 1937, de plus de 596 millions, bien que le taux de la taxe à la production ait été relevé à 33 p. 100, par les décrets-lois de juillet.

Pour la même période de l'année, une autre moins-value importante, de plus de 700 millions, était enregistrée pour les contributions indirectes proprement dites.

Enfin, l'impôt sur les opérations de Bourse (Bourses des valeurs et Bourses de commerce) accusait, pour les onze premiers mois de l'année, une plus-value de 44 millions 1/2 sur les évaluations budgétaires et une augmentation de 89 millions 1/2 sur le rendement correspondant de l'année 1936.

Il convient en outre de remarquer que ces résultats ne justifient pas les évaluations du projet de budget de 1937 pour la double raison qu'il est intervenu depuis, en faveur de ce budget, une seconde dévaluation exerçant une influence directe sur les impôts de consommation et une réforme fiscale dont nous venons de chiffrer le rendement probable.

Projet de budget de 1938.

Les voies et moyens de l'exercice 1938 étaient fixés, dans le projet du Gouvernement

à 53.781.105.712 francs.

Si l'on rapproche de ce total le montant des recettes inscrites dans la loi de finances de l'exer-

cice 1937, soit. 43.481.899.289 —

On constate une augmentation
de 10.299.206.423 francs.

Cette majoration traduit, pour la plus forte part, la répercussion du décret-loi du 8 juillet 1937 et des divers textes d'ordre fiscal qui l'ont suivi sur les prévisions de recettes pour 1938. Mais elle fait également état, pour plus de 3 milliards 1/2, d'un développement probable de la matière imposable et l'importance de ce dernier chiffre donne à l'examen des évaluations de recettes un intérêt particulier.

Il convient tout d'abord de noter que, pour la détermination du rendement des divers impôts indirects, le projet de budget abandonnait ouvertement la méthode des évaluations fondées sur la règle de la pénultième. Depuis plusieurs années cette vieille règle n'avait été maintenue qu'au prix de corrections et d'interprétations qui en dénaturaient fortement le caractère. Pour 1938, le Gouvernement faisait valoir qu'au lendemain d'une dévaluation à laquelle l'économie du pays n'avait pas encore achevé de s'adapter, l'évaluation des recettes présentait des difficultés aussi grandes que les années précédentes ; il esti-

maint donc plus sincère de renoncer à l'application de la règle de la pénultième, même largement amendée, et de procéder, pour toutes les recettes fiscales, à des évaluations directes, faites pour chaque ligne d'après le mode de calcul le plus approprié.

Il était ainsi amené à grouper les recettes en trois catégories : impôts sur les revenus, contributions indirectes et monopoles, recettes non fiscales.

a) *Impôts sur les revenus.* — Le Gouvernement prenait pour point de départ le montant des rôles émis pour l'année 1936, affecté des corrections résultant des modifications législatives intervenues depuis lors. Il recherchait ensuite, par des raisonnements particuliers à chaque cédule, les majorations susceptibles d'être apportées aux chiffres de base en fonction de l'évolution de la matière imposable entre 1935, année dont les revenus furent taxés dans les rôles de 1936, et 1937, dont les revenus seront imposés au titre de 1938.

Les résultats de ce travail ¹ sont résumés dans le tableau suivant ².

Le montant des rôles à émettre en 1938 étant ainsi déterminé, il restait à apprécier la somme à inscrire en recette au crédit du budget. Depuis la réforme de la comptabilité publique de juin 1934, en effet, les délais complémentaires de l'exercice sont supprimés en matière de recettes, et chaque budget bénéficie, non plus du produit des rôles émis au titre de l'exercice, mais des recouvrements effectués du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année

1. Dont on trouvera le détail aux pages 10 à 16 de l'Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1938.

2. Emprunté au Rapport général de la Commission des finances du Sénat sur le projet de budget de l'exercice 1938, p. 26.

IMPOTS	ROLES émis.	MODIFICATIONS législatives diverses. Exercice du droit de répétition.	RÉPERCUSSIONS du décret-loi du 8 juillet 1937 et des textes subséquents.	DÉVELOPPEMENT des revenus imposables.	ÉVALUATION des rôles à émettre en 1938.
<i>En millions de francs.</i>					
Impôts sur les bénéfices industriels et com- merciaux.	1.732	+ 227	+ 427	+ 559	2.945
Taxe annuelle sur les bénéfices non distribués des Sociétés par actions.	»	+ 75	»	»	75
Prélèvement exceptionnel sur les réserves des Sociétés.	»	»	»	»	Mémoire
Taxe spéciale sur le chiffre d'affaires.	115	+ 5	»	+ 40	160
Taxe d'apprentissage.	59	+ 6	»	+ 15	80
Impôts sur les bénéfices agricoles.	15	+ 40	+ 4	»	29
Impôt sur les traitements et salaires.	595	+ 16	+ 125	+ 155	891
Impôt sur les bénéfices des professions non commerciales.	176	+ 19	+ 38	+ 53	286
Impôt général sur le revenu.	1.342	+ 327	+ 720	+ 584	2.973
Total des impôts sur les revenus.	4.034	+ 685	+ 1.314	+ 1.406	7.439
Impôt foncier.	1.084	»	»	+ 14	1.098
Centimes pour non valeurs	5.118	+ 685	+ 1.314	+ 1.420	8.537
Taxes assimilées.					426
Total des rôles à émettre.					421
					9.384

correspondante, quels que soient les rôles auxquels ils se rapportent.

Pour déterminer le montant des recouvrements de 1938, l'Exposé des motifs faisait observer qu'en comparaison des prises en charge nettes de l'exercice, le pourcentage des recouvrements avait été de 72,7 p. 100 en 1935, 73,1 p. 100 en 1936 et de 75 p. 100 en 1937. Estimant que l'amélioration progressive des trésoreries devait permettre la continuation de ce relèvement de taux, le Gouvernement fixait à 78 p. 100 le pourcentage d'apurement des prises en charge de 1938, qui se chiffraient de la manière suivante :

Restes à recouvrer au 31 décembre 1937.	2.282 millions.
Rôles de 1938.	9.384 —
Ensemble.	11.666 millions.
Évaluation des dégrèvements	750 —
Montant net des prises en charges	10.916 millions.

Sur la base d'un pourcentage de 78 p. 100, les recouvrements à prévoir pour 1938, au titre des contributions directes, étaient donc de 8.514 millions.

Par suite des délais prévus par la loi du 31 décembre 1936 et par le décret du 28 mai 1937, en ce qui concerne le prélèvement exceptionnel sur les réserves des sociétés, le premier quart seulement des cotes était exigible en 1937 et les deuxième et troisième quarts ne venaient à échéance qu'en 1938. La moitié du produit de l'impôt, fixé à 700 millions, devait donc s'inscrire aux recettes de l'exercice 1938.

En définitive, le montant des ressources à attendre en 1938 des diverses contributions directes était arrêté, dans le projet de budget, à (8.514 + 350) 8.864 millions.

b) *Contributions indirectes et monopoles.* — Cette catégorie d'impôts constituait essentiellement, autrefois, le

champ d'application de la règle de la pénultième. La procédure d'évaluation directe à laquelle s'arrêta le Gouvernement n'impliquait pas toutefois qu'il fit table rase des résultats antérieurs, et le procédé le plus normal aurait été de fonder les calculs sur les recouvrements d'une période de douze mois, de manière à éliminer l'influence de l'inégale répartition des recettes au cours de l'année. Mais au moment où s'élaborait le projet de budget, la période qu'on aurait dû envisager, pour se rapprocher le plus possible de l'exercice 1938, eût été celle du 1^{er} juillet 1936 au 30 juin 1937 : elle englobait une dévaluation monétaire et une ère de difficultés économiques et sociales dont la production et le commerce avaient subi profondément les répercussions. Cette période avait donc paru au ministre des Finances affectée par trop de causes de trouble pour pouvoir fournir les indications utiles, et il avait jugé raisonnable de partir des recouvrements du premier semestre de l'année 1937, rapportés à une année entière et rectifiés naturellement en fonction des modifications législatives intervenues depuis lors, en particulier de celles contenues dans le décret-loi du 8 juillet 1937.

Aux bases d'appréciation ainsi obtenues fut ensuite appliqué un second ordre de corrections afférentes — selon les termes de l'Exposé des motifs — « aux possibilités de plus-values que l'année 1938 doit normalement ménager par rapport à la période du premier semestre 1937 ».

Les indications détaillées sur les calculs ainsi établis ¹, se résument dans le tableau ci-après ² :

1. Pour plus de détails, se reporter aux pages 18 à 27 et aux tableaux annexes figurant aux pages 108 à 128, de l'Exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1938.

2. Extrait du rapport général de la Commission des finances du Sénat sur le projet de budget de 1938, p. 29.

IMPOTS	RECOUVREMENTS		MODIFICATIONS législatives.		DÉVELOPPEMENT de la matière imposable.	ÉVALUATIONS proposées pour 1938.
	Du 1 ^{er} janv. 1937 au 30 juin 1937.	Rapportés à douze mois.	Diverses.	Décret-loi du 8 juill. 1937 et textes subséquents.		
<i>En millions de francs.</i>						
Enregistrement.	1.536	3.070	»	+ 742	+	3.912
Timbre	1.051	2.093	»	+ 325	+	2.453
Impôt sur les opérations de bourse. . .	154	309	»	»	+	334
Taxe sur le revenu des valeurs mobilières	1.972	3.889	— 57	+ 781	+	4.858
Douanes.	3.554	7.109	+ 358	+ 1.526	+	9.402
Contributions indirectes.	2.383	4.726	— 505	+ 379	»	4.600
Taxes indirectes spéciales	76	212	+ 333	+ 56	»	601
Taxe sur le chiffre d'affaires	3.080	6.860	— 527	+ 1.705	+	9.483
Sucres.	448	896	»	»	+	1.046
Monopoles.	14.254	29.164	— 398	+ 5.514	+	36.389
	60	183	»	»	»	183
Totaux.	14.314	29.347	— 398	+ 5.514	+	36.572

Ainsi, pour 1938, le produit de la deuxième catégorie de recettes était inscrit au projet de budget pour... 36.572 millions.

c) *Recettes non fiscales.* — Enfin, le travail d'évaluation des recettes budgétaires comportait l'estimation des recettes non fiscales : produits des exploitations industrielles de l'État, produit des domaines, recettes d'ordre, produits divers du budget, ressources exceptionnelles. Chacune des lignes comprises dans ces rubriques donnait lieu à une évaluation directe, d'après les prévisions faites pour certains budgets annexes, ou d'après les renseignements recueillis auprès des divers services.

Le projet de budget faisait état, à ce titre, des chiffres suivants ¹ :

Exploitations industrielles de l'État	275 millions.
Domaines	476 —
Recettes d'ordre	4.447 —
Produits divers	3.108 —
Ressources exceptionnelles	25 —
	8.331 millions.

Certains de ces chiffres présentaient, par rapport aux évaluations retenues pour 1937, des augmentations dont l'importance mérite une mention particulière.

C'est ainsi que le produit des exploitations industrielles de l'État était en accroissement de 141 millions environ, résultant principalement des bénéfices à provenir des programmes de frappe des monnaies d'argent et de billon.

Parmi les produits et revenus du domaine de l'État,

1. On trouvera l'indication détaillée des éléments constitutifs de ces chiffres aux pages 27 à 33 de l'Exposé des Motifs du Gouvernement (projet de budget de l'exercice 1938) ainsi que dans les tableaux annexes (p. 128 à 153).

figuraient pour 43.434.000 francs les produits des actions de l'État dans la Société Nationale des chemins de fer, et pour 100 millions, le remboursement des dépenses faites par l'État pour l'acquisition des mines domaniales de potasse.

Les recettes d'ordre fournissaient une majoration de 1.074 millions, représentant la balance d'un grand nombre de variations, au nombre desquelles on pouvait relever des augmentations de 382 millions sur la part assumée par la Caisse autonome d'amortissement dans le service des rentes 4 1/2 p. 100 amortissables, et de 54 millions sur les retenues pour pensions civiles, et une recette nouvelle de 519 millions pour remboursement par l'Administration des Postes de certaines dépenses assumées pour son compte par le budget général.

Aux produits divers du budget, un relèvement de 50 millions était demandé à la Loterie Nationale, et une recette nouvelle de 312 millions devait être fournie par le reversement de la majoration du droit de circulation sur les vins conformément au décret du 25 août 1937.

Dans les recettes non fiscales devaient encore être rangées les quelques ressources perçues en Algérie pour le compte de la Métropole, évaluées à 14 millions en chiffres ronds, et portant les recettes non fiscales au total de 8.345 millions.

L'ensemble des voies et moyens retenus par le Gouvernement pour l'équilibre du projet de budget de 1938 se montait à 53.781 millions, savoir :

Contributions directes	8.864 millions.
Contributions indirectes et monopoles . . .	36.572 —
Recettes non fiscales	8.345 —
Soit ensemble	53.781 millions.

Le total des recettes, votées par le Parlement pour l'exercice 1938, devait en définitive s'élever à 54.776.176.922 fr. ¹

1. *Journal Officiel* du 1^{er} janvier 1938, p. 7.

§ IV

TRÉSORERIE

A. — La Trésorerie en 1936.

L'année 1936 fut marquée par des embarras de Trésorerie particulièrement graves. Les difficultés d'ailleurs n'étaient imputables qu'en partie à cet exercice. Elles remontaient, dans une large mesure, aux derniers mois de 1935.

Dès cette époque, en effet, il était devenu presque impossible, en raison de la contraction du marché financier et de la hausse du loyer de l'argent, d'emprunter à long terme. Quant au marché monétaire, il répondait de moins en moins aux appels du Trésor. Le Gouvernement eut alors recours au réescompte des Bons auprès de la Banque de France. Au 31 décembre, 2.500 millions de Bons avaient été réescomptés dans ces conditions.

L'année 1936 s'était cependant ouverte sur des perspectives améliorées. Le budget avait été voté en temps utile. On espérait qu'à la faveur de prudentes évaluations de recettes et grâce à la politique d'économies pratiquées courageusement par le ministre des Finances, le déficit réel serait sensiblement diminué et que, dès lors, la situation de la Trésorerie deviendrait moins précaire.

En réalité, les besoins du Trésor furent, en 1936, beau-

coup plus importants qu'on ne l'avait prévu. La caractéristique de la Trésorerie pendant cette période résidera dans une suite ininterrompue de difficultés résolues par des moyens de plus en plus exceptionnels dont le dernier fut, le 1^{er} octobre 1936, la dévaluation du franc.

Dans l'étude du fonctionnement de la Trésorerie en 1936, on peut distinguer 3 périodes. La première se déroule du 1^{er} janvier au 23 juin, date de la loi approuvant une convention avec la Banque de France, la seconde part du 23 juin pour aboutir à la loi monétaire du 1^{er} octobre. La troisième période, enfin, s'étend jusqu'au 31 décembre.

Première période : 1^{er} janvier-23 juin 1936.

A. LES BESOINS DU TRÉSOR.

Les besoins du Trésor pendant cette période s'élevèrent à 13.958 millions, se décomposant ainsi :

1 ^o Couverture du déficit de la période complémentaire du budget de 1935	3.367 millions.
2 ^o Couverture du déficit du Budget de 1936 et avances sur centimes aux collectivités locales	4.567 —
3 ^o Fonds d'armement	4.217 —
4 ^o Avances normales de la Trésorerie.	986 —
5 ^o Avances récupérables à terme	249 —
6 ^o Autres dépenses	572 —

Total des dépenses. . 13.958 millions.

Deux chiffres appellent des commentaires. Le premier concerne les décaissements afférents à la période complémentaire de l'exercice 1935. La réforme de la comptabilité publique, réalisée pratiquement à partir de 1936, mettait en évidence l'importance de ces dépenses, qui, jusqu'alors était parfois sous-estimée.

Le second résultat des avances faites au budget de l'exercice 1936 qui, pour partie il est vrai, correspondaient à l'insuffisance saisonnière des recettes.

B. — LES RESSOURCES DU TRÉSOR.

Pendant la période considérée, le Trésor avait couvert ses dépenses au moyen des ressources énumérées ci-après :

1° Emprunts à long terme	3.901 millions.		
2° Dette flottante :			
Accroissement de la circulation des			
Bons du Trésor	4.312		
Avances directes de la Banque de			
France (du 23 au 30 juin)	1.000		
Crédit anglais	2.987		
	<u>8.299</u>	8.299	—
3° Augmentation du passif permanent et			
divers.	1.915		—
	<u>14.115</u>	14.115	millions.
A déduire : augmentation de l'encaisse du			
Trésor.	157		—
	<u>13.958</u>	13.958	millions.
Net.			

Nous étudierons successivement chacun des postes de ce tableau.

1° *Emprunts à long terme.* — Si l'on excepte le reliquat de l'emprunt 5 p. 100 1935 porté à l'actif du Trésor mais qui appartenait à l'année précédente, on remarque qu'il ne fut pas possible à l'État, pendant tout le premier semestre, de procéder à l'émission dans le public d'emprunts de consolidation. Le seul emprunt de ce genre qu'il ait pu faire, porta, en février, sur 2 milliards de Bons du Trésor détenus par la Caisse des Dépôts et Consignations. Encore cette consolidation ne fut-elle réalisée que pour deux ans.

On conçoit, dès lors, que la plus grande partie des besoins du Trésor ait dû être couverte au moyen des ressources de la Dette flottante et, à mesure que cette source se tarissait, par un appel de plus en plus large à la Banque de France.

Il convient en second lieu, d'analyser l'évolution de la Dette flottante au cours du premier semestre.

2° *Evolution de la Dette flottante.* — L'article 57 de la loi de finances du 31 décembre 1935 avait, en prévision des besoins du Trésor au cours de 1936, maintenu à 15 milliards la limite de circulation des Bons ordinaires du Trésor, déjà fixée à ce dernier chiffre par la loi du 31 janvier 1935, et autorisé le Gouvernement à consolider la Dette publique, à concurrence, d'une part, des échéances massives d'emprunts tombant en 1936, et, d'autre part, du montant des Bons ordinaires du Trésor.

Toutefois, cette autorisation n'avait pu être utilisée que dans une mesure restreinte et c'était l'origine des difficultés du Trésor.

Ces difficultés étaient déjà grandes dès le premier jour de l'exercice. Par rapport à l'autorisation de 15 milliards, la marge d'émission ne dépassait pas, en effet, au 1^{er} janvier 1936, 1.060 millions.

La situation se présentait ainsi par la suite :

— Le 1^{er} février, le ministre des Finances obtenait de la Caisse des Dépôts la consolidation pour deux ans des 2 milliards de Bons qu'elle détenait. La circulation pouvait être ainsi ramenée de 13.500 millions à 11.500 millions.

— Le 27 février, devant la réserve du marché français, un emprunt de 3 milliards était conclu à Londres.

Ce prêt, d'un montant de 40 millions de livres sterling,

avait été consenti au Trésor Français par un Consortium de banques anglaises. Il revêtait la forme d'un simple crédit de « caisse », les Bons du Trésor français en livres sterling, remis aux établissements prêteurs, devant demeurer dans les caisses de ceux-ci et non circuler sur le marché. Le taux d'intérêt, fixé à 3 p. 100, était supérieur à celui pratiqué par le Trésor britannique, mais inférieur à celui demandé par le marché français. La durée de l'emprunt était fixée à trois mois, mais deux renouvellements étaient prévus, de sorte qu'elle pouvait atteindre au total neuf mois. Il s'agissait donc de Bons à court terme, rentrant par conséquent dans le contingent de 15 milliards fixé comme plafond par la loi de finances pour l'émission des Bons ordinaires du Trésor. En vue de résoudre le délicat problème du transfert, les opérations furent échelonnées sur une période de six semaines, de manière à sauvegarder la stabilité des devises intéressées.

Le 23 mars, le plafond d'émission des Bons du Trésor, compte tenu du reliquat d'autorisations antérieures, était relevé de 15 milliards à 22.780 millions afin de faire face aux déficits budgétaires et aux dépenses du fonds d'armement. Mais l'approvisionnement du Trésor en capitaux à court terme s'avérait de plus en plus difficile. Le montant des Bons ordinaires placés dans le public diminuait rapidement, passant de 11.439 millions le 1^{er} janvier 1936 à 6.755 millions le 19 juin suivant. Par contre, le chiffre des avances indirectes de la Banque de France à l'État augmentait entre ces mêmes dates de 10.245 millions.

Le tableau ci-dessous résume ces variations :

DATES	BONS émis dans le public.	BONS réescomptés à la Banque de France.	TOTAL
	—	—	
1 ^{er} janvier 1936.	11.439	2.500	13.939
19 juin 1936 . .	6.755	12.745	19.500
Différence .	— 4.684	+ 10.245	+ 5.561

Le 19 juin, au soir, la circulation total des Bons du Trésor, y compris l'emprunt anglais, atteignait le maximum autorisé. C'est alors qu'intervint, pour rendre quelque souplesse à la Trésorerie, la loi du 23 juin 1936.

Deuxième période : de la loi du 23 juin 1936 à la dévaluation.

Constatant l'impossibilité d'un recours aux emprunts à moyen ou à long terme, le Gouvernement s'adressa une fois de plus au marché monétaire.

La loi du 23 juin 1936, mesure d'urgence, fournissait à la Trésorerie deux catégories de ressources. En premier lieu, elle consolidait un certain montant de Bons du Trésor souscrits par des établissements de crédit et réescomptés par la Banque de France, créant ainsi une marge pour des émissions nouvelles. D'autre part, elle rouvrait le compte des avances directes de la Banque de France à l'État.

Une convention passée avec la Banque et approuvée par la loi du 23 juin consolidait, en son article premier, les réescomptes qui avaient été consenties par la Banque et qui, par suite, étaient transformés en avances directes de la Banque à l'État.

La consolidation ainsi opérée devait naturellement réagir sur le plafond de la circulation des Bons. Au moment du vote de la loi, ce plafond, compte tenu de l'article 57 de la loi de finances, du reliquat d'autorisations antérieures et de la loi du 23 mars 1936, était atteint, la circulation

effective s'élevant à près de 22.500 millions. Sur cette marge, 12.500 millions environ étaient consolidés en vertu de l'article premier de la convention, ainsi que nous venons de le voir. La circulation des Bons se trouvait donc ramenée à 10 milliards. Pour faciliter l'approvisionnement de la Trésorerie, la loi du 23 juin 1936 reportait le plafond à 20 milliards, dégageant une marge d'émission nouvelle de 10 milliards.

Mais le Gouvernement, estimant alors que le placement de Bons dans le public pouvait rencontrer des difficultés, obtint de la Banque de France, en vertu de l'article 3 de la convention, l'ouverture d'un compte d'avances directes pouvant atteindre également 10 milliards. En un mot, la loi du 23 juin 1936 apportait au Trésor les allègements suivants :

1° Abaissement de 22.500 millions à 10 milliards du montant des Bons en circulation, grâce à la consolidation de 12.445 millions de Bons déjà réescomptés par la Banque (art. 1^{er} de la convention) ;

2° Création d'une marge d'émission nouvelle de 10 milliards de Bons, le plafond étant reporté de 10 à 20 milliards ;

3° Ouverture d'un crédit nouveau de 10 milliards, consenti par la Banque à l'État sous forme d'avances directes (art. 3 de la convention).

Au cours des débats, le Gouvernement prit certains engagements quant à l'utilisation par lui de ces facilités nouvelles.

Il s'engagea à renoncer au procédé qui consistait soit à faire escompter immédiatement par la Banque de France des Bons nouvellement émis par le Trésor, soit à faire souscrire par les établissements de crédit des Bons qu'ils allaient aussitôt réescompter à la Banque de France.

Pour garantir l'exécution de cet engagement, le Gouvernement acceptait d'indiquer chaque semaine aux Commissions financières le montant des Bons ordinaires du Trésor figurant dans le portefeuille commercial de la Banque. Le Gouvernement s'engageait en outre à ne pas émettre dans le public de petites coupures à très court terme¹.

Enfin et surtout, le Gouvernement s'engageait spontanément, devant la Chambre comme devant la Commission des finances du Sénat, à ne recourir aux avances directes nouvelles de la Banque, consenties en vertu de l'article 3 de la convention, que dans la mesure où les émissions de Bons ordinaires seraient insuffisantes. Ainsi, la marge d'avances directes de la Banque de France, fixée à 10 milliards, ne se cumulait pas avec l'autorisation nouvelle d'émission de Bons du Trésor, fixée au même montant.

Les trois mois s'étendant du 23 juin 1936 au jour de la dévaluation furent marqués par un nouvel affaiblissement de la Trésorerie, épuisement que nous allons constater successivement dans chacune des trois sources auxquelles elle s'approvisionne (Bons ordinaires, Bons Auriol, et avances de la Banque).

Les Bons ordinaires du Trésor (c'est-à-dire les Bons anciens ne correspondant pas à des avances indirectes de la Banque et émis par grosses coupures), qui s'élevaient, compte tenu de l'emprunt anglais, à 10.016 millions le 30 juin 1936, tombaient, le 30 septembre, à 8.972 millions.

De nouveaux Bons, dits « Bons Auriol », délivrés en petites coupures, avaient été émis à concurrence de 4.469 millions, chiffre atteint le 30 septembre.

On revenait à un procédé d'émission inspiré de celui

1. Les bons de ce type prirent le nom de « Bons Auriol ».

qui, sous la forme de Bons de la Défense Nationale, avait rendu de grands services avant et pendant les hostilités.

Afin de toucher des couches d'épargnants que les emprunts précédents n'avaient pu atteindre, on assortit ces Bons de modalités les mettant à la portée de tous. La question du taux de l'intérêt devenait ainsi secondaire ; il était d'ailleurs fort important qu'elle le fût. Le ministre des Finances avait en effet une liberté de décision très limitée, certains titres du Trésor à 14 mois d'échéance se capitalisant à 10 p. 100. Le calcul mathématique de l'intérêt à servir aux nouveaux Bons eût conduit à des résultats inadmissibles. Il fut prévu des coupures allant de 200 à 100.000 francs. Le taux d'intérêt fut fixé à 4 p. 100 à un an et 3,5 p. 100 à six mois, et payable d'avance pour attirer la clientèle. Enfin, les Bons étaient escomptables à trois mois de leur échéance et des avances étaient prévues pour les trois mois précédents.

Cette émission n'eut d'ailleurs qu'un succès très limité ; sa préparation avait été totalement improvisée. Les titres n'étant pas encore imprimés lors de leur mise sur le marché, on ne put remettre aux souscripteurs que des certificats provisoires, donc à personne dénommée, alors qu'on avait promis, en vue d'attirer le public, de délivrer des titres au porteur.

Elle diminuait par ailleurs d'autant la marge commune de 10 milliards créée par la loi du 23 juin, pour ces émissions et pour les avances nouvelles de la Banque. Ces dernières s'élevaient brusquement, en septembre, à 2.070 millions, chiffre atteint au bilan du 25 septembre, et qui, dans les jours suivants, était très largement dépassé.

En définitive, à la fin de septembre, le Gouvernement

disposait, en ce qui concerne le marché monétaire, des facilités suivantes :

a) Bons ordinaires anciens : 10.000 millions — 8.800 millions environ — 1.200 millions, mais les émissions étaient de plus en plus difficiles ;

b) Marge de 10 milliards d'avances directes de la Banque ou d'émission de Bons Auriol, utilisée à concurrence de $4.469 + 2.070 = 6.539$ millions. Le solde, soit 3.500 millions, s'épuisait très rapidement.

Des mesures s'imposaient d'urgence. Le Gouvernement les compléta par une dévaluation du franc.

Les « Bons Auriol », fraîchement imprimés, n'étaient pas encore secs et, lorsqu'ils furent délivrés, leurs souscripteurs reçurent un papier déjà dévalué de 50 p. 100.

La loi monétaire du 1^{er} octobre 1936 devait cependant fournir une aide puissante à la Trésorerie ¹.

Nous avons vu que les avances nouvelles de la Banque, consenties en vertu de l'article 3 de la convention du 19 juin 1936 atteignaient 2.070 millions au bilan du 25 septembre 1936. Le bénéfice de réévaluation de l'encaisse-or devait permettre à l'État de rembourser ces avances, dont le montant s'était accru entre les bilans du 25 septembre et du 2 octobre. Par ce remboursement, la marge d'avances s'était trouvée intégralement reconstituée. Le bénéfice immédiat de la réévaluation de l'encaisse s'était élevé, d'après des renseignements fournis par le Gouvernement à la date du 29 octobre, à 17.060 millions. Toutefois, il convenait de déduire de ce chiffre une somme de 1.030 millions, représentant la perte entraînée par le remboursement de l'emprunt anglais, contracté en livres

1. Sinon solutionner les difficultés budgétaires.

sterling. Le bénéfice se trouvait donc ramené à 16.030 millions.

Après dotation du fonds d'égalisation des changes, soit 10 milliards, le reliquat fut utilisé de la manière suivante :

Inscription au crédit du compte d'avances nouvelles de la Banque à l'État, consenties en vertu de l'article 3 de la convention du 19 juin 1936 4.500 millions.

Ce compte s'est ainsi trouvé soldé au bilan du 20 octobre 1936.

Inscription au crédit des comptes des autres avances de la Banque à l'État 1.530 millions.

Comme les avances de l'article 3 n'atteignaient que 2.070 millions au bilan du 25 septembre, et qu'il fut remboursé sur leur compte 4.500 millions, il est évident qu'entre les bilans du 25 septembre et du 2 octobre, bilan où ces avances ont disparu, le Trésor emprunta à la Banque 2.430 millions.

D'autre part, le remboursement des avances de l'article 3 reconstituait pour le Trésor la marge de ces avances. Le Trésor pouvait donc demander de nouveau à la Banque, la différence entre la somme de 10 milliards et le montant des Bons Auriol. Une marge de 5.351 millions se trouvait ainsi dégagée.

En outre, l'article 3 de la convention conclue entre le Gouvernement et la Banque le 25 septembre 1936, annexée à la loi monétaire, disposait que le produit de la réévaluation de l'or et des devises que la Banque récupérerait après la promulgation de la loi, serait attribué à l'État, en vertu d'une convention ultérieure. Or, la Banque avait reçu d'appréciables quantités d'or, acheté au prix

fixé par la loi du 23 juin 1928. Un crédit important devait donc être attribué de ce fait à l'État. La convention disposait sans doute que cette somme ne pourrait être affectée qu'à un amortissement de la Dette publique, mais il est bien évident qu'un tel amortissement pouvait être opéré de manière à reconstituer, comme le cas se produisit lors de la dévaluation, des marges d'émission.

Enfin, le produit éventuel de la liquidation du fonds d'égalisation des changes devait être dans les mêmes conditions et pour le même objet, attribué à l'État.

Au total, le Trésor retirait de la dévaluation un profit immédiat de 2.430 millions qu'il avait empruntés à la Banque de France pour les rembourser aussitôt après. Il reconstituait sa marge de crédit auprès de la Banque, qui atteignait alors plus de 5.500 millions. Il pouvait disposer, en outre, à bref délai, du bénéfice de réévaluation de l'or racheté par la Banque en francs de 1928. Le Trésor avait donc devant lui, au moment de la dévaluation, près de 8 milliards de facilités qui avaient été obtenus ou qui pouvaient l'être sans aucun appel au public. Ce chiffre se grossissait du bénéfice de réévaluation des quantités d'or récupérées après le 1^{er} octobre 1936. Il s'y ajoutait une marge d'émission de Bons ordinaires du Trésor qui devait être de l'ordre de 1.200 millions, marge qui s'accrut encore à la suite du remboursement de l'emprunt anglais.

Troisième période : de la loi de dévaluation à la fin de l'année.

Nous avons vu que la dévaluation avait apporté au Trésor près de 8 milliards de ressources, qui se complétaient d'une marge d'émission de Bons ordinaires de plus

d'un milliard et du bénéfice de réévaluation de l'or récupéré.

En contre-partie, le ministre des Finances avait évalué les besoins du Trésor, du 1^{er} octobre au 31 décembre 1936, à 9 milliards se décomposant comme suit :

Remboursement du crédit anglais.	3 milliards.
Besoins normaux de la Trésorerie, compte tenu des charges résultant des lois nouvelles.	6 —

Le Gouvernement avait précisé que ces chiffres ne tenaient pas compte des avances nouvelles qu'il pourrait être nécessaire de consentir aux grands réseaux ou à des collectivités publiques, mais il ne semble pas que, de ce côté, des décaissements appréciables aient dû être opérés.

Le Trésor, après la dévaluation, a donc été normalement approvisionné. De fait, pendant les mois d'octobre et de novembre, il n'a pas eu à faire appel aux avances nouvelles de la Banque de France, dont la marge maximum s'élevait, nous l'avons vu, à 5.500 millions. Toutefois, dès le début de décembre, la préparation de l'échéance de fin d'année obligea le Trésor à utiliser de nouveau cette facilité. Il y fit appel pour un montant qui, au 10 décembre, atteignait 1.500 millions. En contre-partie, l'emprunt anglais était en cours de remboursement.

Au total, la Trésorerie dut fournir, au cours de l'année 1936, un effort de 30 milliards environ, dont 20 pour les trois premiers trimestres. Les principales ressources utilisées pendant ces neuf mois furent les suivantes :

Émissions à moyen et à long terme.	3.921 millions.
Dette flottante.	15.768 —
Loterie nationale et remboursement de la B. N. C.	518 —
Augmentation du passif permanent	866 —
	21.073 millions.

En définitive, la situation des principaux postes de la Trésorerie au 31 décembre 1936 s'établissait ainsi, comparée à celle du 31 décembre 1935 ¹ :

<i>Actif.</i>				
	31 DÉC. 1935	31 DÉC. 1936	EN PLUS	EN MOINS
1° Disponible.	1.019	1.043	384	»
2° Réalisable à brève échéance.	1.333	12.788	11.455	»
3° Réalisable à terme .	7.337	7.971	634	»
	<u>9.689</u>	<u>22.162</u>	<u>12.473</u>	<u>»</u>
	En plus : 12.473		En plus : 12.473	

<i>Passif.</i>				
	31 DÉC. 1935	31 DÉC. 1936	EN PLUS	EN MOINS
1° Bons du Trésor. . .	13.939	5.364	»	8.575
2° Bons à six mois et un an	»	3.513	3.513	»
3° Avances Banque de France :				
Art. 1 et 2	»	12.298	12.298	»
Art. 3	»	7.150	7.150	»
4° Dépôts au Trésor. .	14.726	13.776	»	960
5° Charges du Trésor .	3.564	716	»	2.848
Total.	<u>32.229</u>	<u>42.817</u>	<u>22.961</u>	<u>12.373</u>
	En plus : 10.588		En plus : 10.588	

Ce tableau appelle diverses observations :

L'augmentation de l'actif réalisable à brève échéance montre que les organismes et collectivités qui, au cours des dernières années, avaient remboursé sur le produit de leurs emprunts les avances temporaires que leur avait

1. Tableau extrait du numéro de la *France économique* de la *Revue d'Economie politique*, année 1937.

précédemment consenti le Trésor, ne purent, au cours de l'année 1936, procéder à leurs émissions habituelles. La Trésorerie restait donc à découvert de la plus grande partie des avances qu'elle avait faites au cours de l'année.

Mais cette augmentation provient surtout des dépenses du fonds d'armement et d'outillage et d'avances sur travaux qui durent être exclusivement financées par les ressources de la Dette flottante sans qu'aucune émission de valeurs à moyen et à long terme ait pu être effectuée.

Depuis la création d'un budget extraordinaire de la Défense Nationale et des grands travaux, les dépenses afférentes à ces comptes ne devaient plus être financées par le Trésor, mais par l'emprunt. Avant que ces emprunts ne puissent être émis, le Trésor consentait cependant des avances à ces comptes. La non-réalisation des emprunts envisagés laissait en définitive ces dépenses à la charge du Trésor.

L'examen du passif souligne la diminution des souscriptions aux Bons du Trésor, ancienne formule, le rendement des Bons Auriol et l'ampleur du recours aux avances de la Banque de France.

Les charges propres que le Trésor dut supporter, à titre définitif en 1936, s'élevèrent à un montant record. Outre les déficits budgétaires, la Trésorerie eut à faire face à la retraite du combattant non assurée sur les produits de la Loterie Nationale, à la défense du marché du blé (355 millions), à la diminution du passif permanent (580 millions), aux échéances massives du Crédit National (500 millions), à la couverture de la perte de change lors du remboursement du crédit anglais (1 milliard).

DETTE PUBLIQUE EN 1936.

Le tableau suivant ¹ indique l'évolution de la Dette publique, à l'exclusion de la dette politique extérieure, du 31 décembre 1935 au 31 décembre 1936 :

	31 DÉC. 1935	31 DÉC. 1936	EN PLUS	EN MOINS
Dette perpétuelle	50.834	50.353	—	481
Dette amortissable . . .	186.883 ²	193.030	6.147	»
Dette à moyen terme et à court terme à échéance				
massive	30.500	32.054	1.554	»
Dette flottante	57.857	66.619	9.762	»
Dette commerciale exté- rieure	2.730	2.619	»	111
Dette des P. T. T. . . .	10.008	10.492	484	»
	<u>337.812</u>	<u>355.492</u>	<u>+ 17.947</u>	<u>— 592</u>
	En plus : 17.355		En plus : 17.355	

Il en ressort un accroissement de la Dette publique de plus de 17 milliards. Mais, pour connaître le montant des appels au crédit effectués par l'État en 1936, il convient d'ajouter à ce total celui des amortissements et des remboursements au cours de l'année, soit par suite de l'amortissement obligatoire, soit par suite des rachats facultatifs, effectués par la Caisse autonome sur le marché des rentes.

Au cours de l'année 1936, la majorité de l'amortissement incombait à la Caisse autonome, dont la part contributive fut de 2 milliards, celle de l'État n'étant plus que de 75 millions. La Caisse supporta, au cours de cette

1. Extrait du numéro de la *France économique* de 1937 dans la *Revue d'économie politique*.

2. Ces chiffres tiennent compte des emprunts de la Caisse nationale de Crédit agricole.

année, d'une part le service de l'emprunt 7 p. 100 1924-1949, émis aux États-Unis et s'élevant à une centaine de millions et, d'autre part, l'amortissement des avances d'intérêt social et économique consenties par la Caisse des Dépôts et Consignations, des obligations de l'Administration des P. T. T., des emprunts émis par les grands réseaux, en couverture des insuffisances de leur exploitation et, enfin, des titres de l'État. Elle effectua en outre 700 millions de rachats sur le marché des rentes.

Le montant total des émissions réalisées en 1936 fut donc de 17 milliards, représentant l'augmentation nette de la dette et de 3 milliards correspondant au montant de la dette amortie, soit au total 20 milliards.

Parmi ces émissions, les unes avaient reçu dès leur création une affectation spéciale. C'étaient les obligations effectuées par les grands réseaux pour couvrir le déficit du fonds commun et s'élevant à 2.748 millions, l'emprunt de 800 millions des P. T. T. et l'emprunt des collectivités coloniales, s'élevant à 230 millions. En outre, la Caisse des Dépôts couvrait l'État, comme les années précédentes, des avances consenties à taux réduit dans un intérêt social (habitations à bon marché, prêts agricoles, électrification des campagnes, réfection des chemins vicinaux et adductions d'eau potable).

Les autres avaient pour but de faire face aux insuffisances du budget et du Trésor.

En février 1936 fut émis, au taux de 4 p. 100, un emprunt d'un montant de 2 milliards, souscrit intégralement par la Caisse des Dépôts.

A partir de juillet commençait l'émission des Bons du Trésor à 6 mois et à un an, en petites coupures, dits « Bons Auriol », dont le montant était en septembre, lors de la

clôture de l'opération, d'environ 4.500 millions. Enfin, fut émis au mois de décembre l'emprunt de la Défense nationale, dont la première tranche fut affectée à la consolidation partielle, à concurrence de 3.300 millions, des Bons émis en juillet, et la seconde, soit 2 milliards, réservée aux titulaires des certificats de versement d'or imposés à la suite de la dévaluation monétaire. Ce dernier emprunt fut appelé par la suite « l'emprunt des morts ». Pour en favoriser le succès, le Gouvernement en avait assorti l'émission d'avantages exceptionnels et curieux destinés à lui assurer une cotation honorable en Bourse.

Il résultait du décret autorisant l'émission de ces Bons et d'une décision de la Caisse autonome d'amortissement fixant la proportion dans laquelle le paiement des droits de mutation pourrait être effectué en obligations de cet emprunt, que, désormais, le montant des droits de mutation par décès pourraient être acquittés :

A concurrence de 30 p. 100 en obligations du Trésor 1936, 3 1/2 p. 100, catégorie « A », provenant de souscription par des porteurs d'or ;

A concurrence de 20 p. 100 en obligations du Trésor 1936 4 p. 100, catégorie B, provenant de souscription par des porteurs de Bons du Trésor dits « Bons Auriol ».

Les obligations étaient reçues à raison de 140 francs pour 100 francs de valeur nominale, ce nouveau mode de paiement s'appliquant à tous les droits de succession restant dûs à la date du 17 septembre 1936 ou devenus exigibles postérieurement, quelles que soient les dates du décès et celles de la déclaration.

En un mot, les progrès de l'endettement public furent, au cours de l'année 1936, extrêmement importants et rapides.

B. — La Trésorerie en 1937.

La réticence du marché en présence des émissions répétées du Trésor, qui fut l'une des causes déterminantes de la dévaluation d'octobre 1936, ne s'atténua, au lendemain de la dépréciation de la monnaie, que d'une façon toute passagère. Dès le mois de décembre, cette réserve s'était manifestée à nouveau avec une acuité d'autant plus grande que les charges futures de la Trésorerie s'annonçaient plus lourdes. Tandis que les insuffisances auxquelles il avait fallu faire face en 1936 n'excédaient guère 30 milliards, le ministre des Finances évaluait à 36 milliards, et la Commission des finances du Sénat entre 38 et 39 milliards, les charges du Trésor en 1937.

Il était évident, dans ces conditions, que la couverture de besoins si considérables poserait, dès que les ressources fournies par la dévaluation seraient épuisées, un problème singulièrement difficile à résoudre. Le Gouvernement se retrouvait, trois mois après avoir amputé la valeur de la monnaie de 30 p. 100, devant une situation de Trésorerie aussi délicate qu'auparavant et toujours aussi étroitement liée à l'évolution monétaire.

Les craintes persistantes quant à l'avenir du franc contribuèrent pour une très large part, au cours du printemps 1937 comme pendant l'été 1936, à rendre difficile l'approvisionnement du Trésor. Au fur et à mesure qu'il apparaissait plus clairement que les besoins du Trésor ne pourraient être couverts par des moyens normaux, la tenue de la monnaie devenait moins assurée. Les efforts déployés dans le domaine technique, tant pour alimenter la Trésorerie que pour soutenir la devise, ne purent porter

de fruits durables faute d'être soutenus par une politique financière générale adéquate.

Après la tentative de renflouement du 5 mars, la Trésorerie vit se réduire progressivement ses disponibilités et sa liberté d'action ; le 1^{er} juillet, l'échéance ne pouvait plus être assurée que par des moyens exceptionnels.

L'histoire de la Trésorerie en 1937 peut donc être divisée en deux périodes : la première s'étend du 1^{er} janvier au 30 juin, la seconde court du 1^{er} juillet au 31 décembre.

Première période : 1^{er} janvier-30 juin 1937.

I. — BESOINS DU TRÉSOR.

Les besoins du Trésor pendant le premier semestre de 1937 furent les suivants :

Déficit du budget ordinaire :		
Période complémentaire du budget de l'exercice 1936.	899 millions.	
Budget de l'exercice 1937.	4.267	—
Couverture du budget extraordinaire :		
Compte des investissements en capital	5.222	—
Caisse des Pensions	1.305	—
Avances sur centimes aux collectivités locales	2.364	—
Autres avances du Trésor.	854	—
Charges diverses	713	—
Excédent des remboursements sur les souscrip- tions de Bons du Trésor :		
Bons ordinaires	605 millions.	
Bons Auriol	3.477	—
	4.082 millions.	4.082 —
Total des besoins du Trésor.	19.701 millions.	

On peut s'étonner à première vue du faible montant du déficit de la période complémentaire de l'exercice 1936 : 899 millions contre 3.367 millions pour la période complé-

mentaire de l'exercice 1935. Il faut y voir, en fait, le signe des efforts déployés alors pour ralentir le rythme des paiements ; cette tendance, sensible dès les premiers mois de 1937, alla en s'aggravant par la suite et, au 30 juin, il existait un retard très appréciable dans le règlement des travaux et fournitures, retard dont la liquidation ne fut pas sans peser sur la Trésorerie au cours du second semestre.

II. — RESSOURCES DU TRÉSOR.

La Trésorerie put faire face à ses charges au moyen des ressources ci-après :

Emprunts :

Obligations de la Défense Nationale 1936 . .	5.360 millions.
Rentes 4 1/2 % 1937.	8.000 —
Bons de la Caisse des Pensions.	880 —
Avances de la Banque de France.	2.830 —
Augmentation du passif permanent	1.658 —
Ressources diverses	1.064 —
	19.792 millions.

d'où il y avait lieu de déduire :

Variation de l'encaisse et des fonds en route . .	91 millions.
Total des ressources du Trésor.	
	19.701 millions.

La forte augmentation du passif permanent provenait presque exclusivement de l'accroissement des dépôts de la Caisse des Dépôts et Consignations (790 millions) et de la Caisse autonome d'amortissement (738 millions).

III. — CARACTÈRES GÉNÉRAUX DE L'ÉVOLUTION.

Les tableaux précédents ne donnent pas, de prime abord, une impression exacte de l'évolution de la Trésorerie au cours du premier semestre de 1937. Ils font, en effet

apparaître une masse d'emprunts à long et moyen terme supérieure à 14 milliards et un dégonflement du volume de la Dette flottante. N'était l'appel, relativement réduit, aux avances de l'Institut d'émission, ce sont là les caractéristiques habituelles d'une période de confiance propice aux consolidations.

Pour apprécier la gravité des difficultés qui ont, au contraire, marqué cette période, il convient d'étudier plus en détail les principales rubriques de ressources de la Trésorerie.

1° *Emprunts à long et moyen terme.* — Deux grands emprunts fournirent au Trésor le plus clair de ses ressources.

L'émission des obligations de la Défense nationale 1936 avait été étroitement liée à la dévaluation d'octobre 1936. Ces obligations, remboursables, ainsi que nous l'avons vu, à 140 p. 100 de leur valeur nominale, avaient en effet été réservées aux détenteurs d'or (série A, obligations 3 1/2 p. 100 à 3 ans) et aux porteurs de Bons Auriol à 6 mois et à un an (série B, obligations 4 p. 100 à 9 ans). Les premiers virent, dans cet emprunt, le moyen de récupérer en partie le bénéfice qu'ils avaient espéré retirer de leur thésaurisation et dont ils avaient été privés par les dispositions de la loi monétaire du 1^{er} octobre ¹. Les seconds y trouvèrent la compensation partielle qui leur avait été promise au moment de la dévaluation.

L'émission des rentes 4 1/2 p. 100 1937 coïncida avec l'effort de redressement tenté au début du mois de mars. Soucieux d'enrayer l'exportation des capitaux autant que d'alimenter la Trésorerie, le Gouvernement décida, d'une

1. Les détenteurs d'or eurent par la suite la faculté de monnayer leur civisme et de vendre leurs certificats, qui furent cotés en Bourse, les porteurs de ces certificats jouissant des droits de leurs cédants.

part, de procéder à un abattement de 6 milliards sur les charges du Trésor, en modifiant le rythme d'exécution et l'échelonnement des paiements des grands travaux, d'autre part, de supprimer toutes les limitations apportées par la loi du 1^{er} octobre 1936 à la circulation et au commerce de l'or. A la faveur du courant d'opinion créé par ces mesures, un important emprunt destiné à faire face aux dépenses de Défense nationale put être lancé et couvert en quelques jours. Cet emprunt était amortissable en 60 ans. Il comportait une garantie de change calculée sur une base de 45,66 dollars des États-Unis, ou de £ 9-7 pour 1.000 francs. Il était en outre assorti d'une option de change, étant payable :

soit en France, sur le montant le plus élevé, en francs français, en livres sterling ou en dollars.

soit en francs suisses par l'intermédiaire de la Banque des Règlements internationaux au cours du change au jour du paiement, le coupon de 500 francs étant alors payé au change de :

francs français : 11,25 ;

ou de £ : 0-2-1 ;

ou de \$: 0,51.

et le remboursement étant effectué sur la base de 500 francs français, par £ 4-13-6, ou \$ 22,83. Trois tranches étaient prévues, devant atteindre un montant total de 10 milliards 1/2 dont les deux premières furent seules émises. Malgré ces avantages exceptionnels, cet emprunt ne put être émis qu'au taux de 4,5 p. 100, nettement supérieur aux taux pratiqués sur les principales places étrangères.

Il apparaît ainsi que le succès de ces deux opérations

ne fut nullement l'effet d'un raffermissement profond du crédit de l'État. Les avantages fort onéreux et même dangereux pour les finances publiques dont il fut nécessaire d'assortir ces emprunts témoignent plutôt d'une désaffection des capitaux pour le marché de Paris. Au reste, le regain de confiance provoqué par le communiqué du 5 mars qui avait précédé l'émission de l'emprunt de la Défense nationale fut éphémère et aucune nouvelle opération de crédit à long ou moyen terme ne put être tentée au cours des mois suivants.

2° *Dette flottante*. — Dès le mois de janvier 1937 fut émis un nouvel emprunt à Londres. Techniquement, l'opération ressemblait en tous points à celle réalisée en février 1936. Le montant était identique : 40 millions de livres sterling, soit : 4.200 millions de francs. Le transfert et le remboursement étaient échelonnés sur cinq semaines, l'ayant été sur six en 1936. Les garanties étaient analogues. L'échéance extrême était sensiblement différée, étant de dix mois au lieu de neuf l'année précédente. Le taux enfin était fixé à 3 1/2 p. 100 et non plus à 3.

La différence essentielle provenait de ce qu'en 1936 le prêt avait été consenti au Trésor et qu'en 1937 il le fut aux grandes compagnies de chemins de fer. Enfin, lors du remboursement, on allait constater une nouvelle ressemblance : le Trésor allait supporter à nouveau, du fait de la seconde dévaluation, une lourde perte.

Les variations des autres éléments les plus caractéristiques de la Dette flottante sont résumées dans le tableau suivant ¹ :

1. Emprunté au rapport de la Commission des finances du Sénat sur le projet de budget de 1938, p. 66.

DATES	BONS ordinaires (grosses coupures).	BONS ÉMIS DANS LE PUBLIC		AVANCES de la Banque de France.
		Bons Auriol.	Bons de la Caisse des Pensions.	
31 décembre 1936.	5.364	4.454	»	19.330
30 juin 1937 . . .	4.786	967	992	22.160
Différences . . .	— 578	— 3.487	+ 992	+ 2.830

La régression massive des bons à 6 mois et à un an était due, à concurrence de 3.361 millions, à la consolidation de ces bons en Obligations 4 p. 100 dont il vient d'être parlé. Compte tenu de cette transformation, le niveau des bons émis dans le public avait progressé de 766 millions, grâce aux bons de la Caisse des Pensions, dont l'émission demeurait constamment ouverte. Mais le niveau des bons ordinaires, particulièrement sensibles aux réactions du marché monétaire, avait au contraire fléchi ainsi qu'en témoignent les chiffres suivants :

Montant des Bons ordinaires du Trésor en circulation :

Au 31 décembre 1936.	5.364 millions.
Au 31 janvier 1937	4.419 —
Au 28 février 1937	4.035 —
Au 31 mars 1937.	4.686 —
Au 30 avril 1937	4.661 —
Au 31 mai 1937	5.114 —
Au 30 juin 1937	4.786 —

Le niveau le plus bas fut donc atteint à la veille du communiqué du 5 mars. La circulation des Bons du Trésor reprit ensuite quelque ampleur, sans atteindre cependant le volume qu'elle avait au début de l'année, pour diminuer à nouveau au cours du mois de juin. Ce dernier fléchissement ne porta d'ailleurs que sur quelques centaines de millions ; il ne joua donc qu'un rôle tout à fait secondaire dans les événements qui marquèrent la seconde quinzaine du mois de juin.

Quant aux avances de l'Institut d'émission, elles étaient limitées à 10 milliards par l'article 3 de la loi du 23 juin 1936 (n'étant pas tenu compte des 12.180 millions d'avances consolidées correspondant aux réescomptes de Bons du Trésor consentis par la Banque de France au profit de l'État au début de 1936). Le 5 mars 1937, 7.800 millions avaient déjà été prélevés sur cette marge.

La situation de la Trésorerie au début du mois de juin peut donc être résumée ainsi : les sommes fournies par l'emprunt de la Défense nationale s'épuisaient au rythme moyen de 800 millions par semaine ; aucun nouvel emprunt à long terme ne pouvait être envisagé ; les bons à court terme n'étaient susceptibles d'apporter qu'un appoint minime et il ne restait que 2.200 millions disponibles au compte d'avances de la Banque de France. Il était, dès ce moment, évident que les échéances de juillet ne pourraient être assurées sans recourir à des moyens de Trésorerie exceptionnels.

Deuxième période : depuis le 1^{er} juillet 1937.

Le premier acte du Gouvernement de Front populaire à direction radicale fut de détacher le franc de toute parité métallique et de se faire ouvrir, par la Banque de France, une nouvelle marge d'avances de 15 milliards sur laquelle le ministre des Finances préleva immédiatement 1.760 millions pour assurer l'échéance du 1^{er} juillet.

Le relèvement du plafond des avances de l'Institut d'émission paraît au plus pressé ; il n'apportait pas une solution durable au problème de la Trésorerie. D'autre part, la nouvelle marge d'avances était très inférieure aux charges qui risquaient d'incomber au Trésor pendant

le second semestre, charges que le ministre des Finances évaluait à plus de 27 milliards. D'autre part, un appel répété aux avances de la Banque aurait exercé sur le marché la plus fâcheuse influence tant au point de vue psychologique qu'au point de vue technique. Pour éviter que se renouvelât, après un répit de quelques semaines, le processus d'épuisement parallèle de la Trésorerie et du fonds de stabilisation des changes, il était indispensable, après comme avant la dévaluation, de réduire d'une manière substantielle les dépenses mises à la charge du Trésor. Le Gouvernement s'y employa de deux façons :

1° Réduction des déficits budgétaires et des avances du Trésor.

Les mesures de cette catégorie peuvent être classées sous trois rubriques :

a) La création de nouvelles ressources fiscales, dont l'étude a été faite précédemment, eut pour effet de réduire de près de 2 milliards 1/2 le déficit du budget ordinaire de 1937 ;

b) Mais l'effort fiscal demandé au pays ne s'est pas borné là. Il a encore permis d'éviter ou de comprimer le déficit d'une série de collectivités qui auraient, sans cela, dû faire appel au Trésor dans une plus ou moins large mesure.

Parmi les décisions relatives aux collectivités, les plus importantes concernent les chemins de fer : la majoration des tarifs appliqués dès les mois de juillet et août devaient procurer un supplément de recettes évalué à 1.100 millions pour 1937 et à 2.600 millions pour une année pleine. La coordination des transports et la réforme du régime des chemins de fer d'intérêt général étaient destinées à compléter cet effort à partir du 1^{er} janvier 1938.

Le relèvement du prix de vente des tabacs devait fournir à la Caisse autonome d'amortissement 300 ou 400 millions en 1937, 800 millions en 1938, et compensait donc, et au delà, la charge supplémentaire incombant à cet organisme du fait du règlement partiel des droits de succession et obligations du Trésor 1936. En troisième lieu, le relèvement des tarifs postaux apportait au budget annexe des P. T. T. un appoint très appréciable, voisin de 700 millions par an.

Enfin, les décrets du 30 juillet contenaient de nombreuses mesures destinées à l'assainissement de la situation des finances locales : relèvement des principaux fictifs des contributions foncière et mobilière ; dérogation au principe de la fixité des évaluations foncières pour les propriétés bâties ; révision des tarifs des patentes, aménagement et extension des taxes locales autorisées par la loi du 13 août 1926 ; obligation faite aux départements et aux communes d'équilibrer les recettes et les dépenses de leurs services industriels ; enfin, et surtout, relèvement des tarifs de transports de la région parisienne et mesures spéciales de contrôle financier pour la Ville de Paris et le département de la Seine. Toutes ces mesures, et en particulier les deux dernières, étaient susceptibles d'avoir indirectement de profondes répercussions sur la Trésorerie de l'État ;

c) Enfin le Gouvernement s'était efforcé de limiter les charges du budget extraordinaire aussi étroitement que le permettaient les nécessités de la défense militaire et de la vie économique du pays.

En ce qui concerne les travaux civils, un décret du 30 juillet avait annulé une somme de 1.500 millions sur les crédits d'engagements ouverts par la loi du 18 août 1936.

Les autorisations d'engagement subsistant après cet abattement avaient fait l'objet d'une nouvelle répartition et un nouvel échelonnement des paiements avait été prévu. Un autre décret, de la même date, avait décidé de couvrir, à compter du 15 août 1937, la participation de l'État au programme des grands travaux de la loi du 7 juillet 1934 au moyen des ressources du fonds commun du travail. Ce mode de financement, qui avait été employé de 1934 à 1936, puis supprimé par décret du 7 septembre 1936, réduisait les besoins d'emprunt du Trésor de 590 millions pour une année pleine et de 300 millions pour l'exercice 1937.

En définitive, les allègements apportés au Trésor par toutes les mesures de cette catégorie purent être évalués à 6 milliards pour 1937.

2° Aménagement des échéances massives.

Le Trésor avait à faire face au cours du deuxième semestre à deux échéances particulièrement lourdes, celle des Bons Germain-Martin en octobre et celle de l'emprunt anglais des chemins de fer en décembre.

Bons Germain-Martin. — Le Trésor avait émis en 1934 en remplacement des Bons Clémentel, 8.766 millions de Bons 4 1/2 p. 100 à 3, 6 ou 10 ans à la volonté du porteur, dont le remboursement était prévu au pair le 5 octobre 1937, à 103 p. 100 le 5 octobre 1940, à 108 p. 100 le 5 octobre 1944, et devait être demandé quatre mois avant l'échéance. Le 5 juin, les demandes de remboursement atteignaient environ 5.400 millions.

La restauration du crédit de l'État, consécutive à la

mise en œuvre d'une politique financière rigoureuse, permit de faire face sans difficulté à cette échéance ; un premier décret, du 3 août, créa des bons 4 p. 100 à un an exclusivement réservés aux porteurs de bons 4 1/2 p. 100 1934 déposés en vue du remboursement ; les souscriptions atteignirent 3.200 millions. Un décret du 4 septembre décida ensuite l'émission de bons 5 p. 100, à 5 et 10 ans, dont la souscription était reçue, soit en bons 4 1/2 p. 100 1934, soit en bons 4 p. 100 1937, soit en numéraire. Le produit de ce second emprunt fut suffisant pour couvrir entièrement le reliquat des bons Germain-Martin présentés au remboursement et pour consolider, à concurrence de 570 millions, les bons 4 p. 100 émis un mois auparavant.

Emprunt des chemins de fer. — Les grands réseaux avaient contracté en février 1937, auprès d'un groupe de banques anglaises, ainsi que nous venons de le voir, un emprunt de 40 millions de livres sterling qui, au cours des changes à l'époque, leur avait apporté 4.200 millions environ. Grâce à cet emprunt et à quelques émissions d'obligations sur le marché intérieur (1.300 millions environ) les réseaux avaient été en mesure de couvrir leurs propres besoins jusqu'à l'automne. C'est ce qui explique que le déficit des réseaux n'apparaît pas dans les charges du Trésor afférentes au premier semestre.

L'emprunt anglais fut remboursé à son échéance, en décembre, et imposa au Trésor une charge voisine de 6 milliards.

En définitive, et compte tenu des allègements obtenus par le renforcement de la fiscalité et l'amélioration du crédit public, d'une part, de la perte de change sur l'emprunt anglais, d'autre part, les charges du Trésor pour le

second semestre peuvent être évaluées à 17 milliards, dont 11 milliards pour les besoins courants et 6 milliards pour le remboursement du prêt britannique.

Pour répondre à ces besoins, le Trésor disposa d'abord de certaines rentrées automatiques — notamment du remboursement des avances sur centimes aux collectivités locales — qui peuvent être chiffrées à 2.500 millions.

D'autre part, la détente survenue depuis quelques mois sur le marché monétaire provoqua un accroissement très sensible des bons en circulation. C'est ainsi que le niveau des bons ordinaires passait de 4.786 millions le 30 juin, à 6.226 millions le 31 octobre. Pendant la même période, l'émission des Bons de la Caisse des pensions produisait 1.200 millions mais il avait, par contre, fallu rembourser environ 600 millions de Bons Auriol.

Enfin l'amélioration du crédit public avait permis de placer une série d'emprunts, soit sur le marché intérieur, soit à l'étranger. Le Gouvernement s'attacha d'ailleurs à réduire le plus possible les appels directs du Trésor à l'épargne. Ce sont les collectivités qui furent invitées à emprunter, soit ouvertement pour le compte de l'État (Crédit National : 1 milliard, emprunt des chemins de fer en Suisse : 200 millions de francs suisses, emprunt des chemins de fer en Hollande : 150 millions de florins), soit pour couvrir leur propre déficit (département de la Seine : 500 millions, etc...), le Trésor ne s'étant adressé lui-même au marché qu'une seule fois, en émettant par décret du 1^{er} décembre, des obligations 5 p. 100 à 3, 6 ou 9 ans.

Ces trois catégories de ressources — remboursements d'avances, Bons du Trésor, emprunts à long ou moyen terme — peuvent être évaluées, au total, à 10 milliards au minimum. C'est seulement pour le surplus de ses besoins,

soit 7 milliards, que la Trésorerie en fut réduite à recourir aux avances de la Banque de France.

Du 1^{er} juillet au 1^{er} décembre ces avances furent utilisées à concurrence de 4.820 millions, dont 1.760 millions le 1^{er} juillet et 3.060 millions entre le 20 août et le 7 octobre, les appels à la Banque pendant le dernier mois de l'année étant compris entre 2 et 3 milliards.

Ainsi, le Trésor put faire face à toutes les charges du second semestre en dépassant de peu la moitié de la marge d'avances de 15 milliards qui avait été jugée indispensable lors de l'arrivée au pouvoir du Gouvernement.

La facilité avec laquelle avait été remboursé, en décembre, le prêt anglais était sur le point de produire le choc psychologique salutaire attendu, lorsque la nouvelle des conditions onéreuses dans lesquelles était ouvert l'emprunt de Trésorerie ébranla la confiance du marché et fit craindre que les promesses faites aux souscripteurs ne cachent la perspective d'une nouvelle amputation monétaire.

L'emprunt émis à 955 francs, par titre de 1.000 francs était remboursable au pair en 1940 et avec une prime augmentant chaque année pour atteindre 112 p. 100 si le remboursement était demandé en 1946, le taux d'émission étant en outre de 5 p. 100¹.

Les appréhensions que suscitait la devise nationale devaient d'ailleurs s'amplifier au début du mois suivant et le problème financier allait provoquer la chute du Gouvernement au milieu de janvier 1938.

1. Décret du 1^{er} décembre 1937 relatif à l'émission des Bons du Trésor 5 p. 100 1937 à 3, 6 ou 9 ans (*Journal Officiel* du 2 décembre 1937).

LA DETTE PUBLIQUE EN 1937.

Les progrès de l'endettement public se sont poursuivis, au cours de 1937, à un rythme plus rapide encore que les années précédentes.

Pendant les trois premiers trimestres de cet exercice, la Dette intérieure de l'État passa de 353 milliards à 385 milliards, soit une aggravation de près de 10 p. 100.

L'endettement extérieur, qui s'était élevé de 6.700 millions fin 1935 à 7.250 millions fin 1936, atteignait 13 milliards au 1^{er} janvier 1938.

Ces trois chiffres ¹ tiennent compte des émissions faites pendant chaque année et ont été établis, en ce qui concerne les emprunts libellés en devises, d'après le cours du change à la date considérée. Ils marquent une progression de l'endettement extérieur de 8 p. 100 en 1936 et de 84 p. 100 en 1937.

Le tableau suivant indique la situation de la dette publique intérieure au 31 décembre 1936 et au 30 septembre 1937 ² :

	31 DÉCEMBRE 1936	30 SEPTEMBRE 1937
Dettes perpétuelle	50.353	50.038
Dettes amortissable	190.784	200.607
Dettes à moyen et court terme et échéance massive	32.054	40.493
Dettes flottante	66.619	81.423
Dettes obligataire des P. T. T. . .	10.492	10.235
Dettes obligataire de la Caisse Nationale de Crédit agricole . . .	2.246	2.053
Total	352.548	384.849

1. Fournis par le rapport de la Commission des finances du Sénat sur le projet de budget de 1938, p. 59.

2. Extrait du rapport de la Commission des finances du Sénat sur le projet de budget de 1938. Annexe, p. 141.

Ce tableau révèle, non seulement le grossissement du total des engagements de l'État, mais aussi une aggravation spécialement importante de certaines formes d'endettement qui, par elles-mêmes, sont les plus dangereuses : dette à moyen et court terme à échéance massive et Dette flottante.

En neuf mois, la dette à moyen et court terme à échéance massive passait de 32 à 37 milliards 1/2. L'augmentation était uniquement due à l'émission d'obligations du Trésor 3 1/2 p. 100 à 3 ans (catégorie A) et 4 p. 100 à 9 ans (catégorie B). Les premières, dont l'échéance tombera en 1939, représentent à elles seules un montant de 2 milliards.

Simultanément, la Dette flottante s'élevait de 66 à près de 88 milliards. Ici l'augmentation constatée correspondait pour la majeure part aux avances faites par la Banque à l'État en exécution des deux conventions passées lors des événements monétaires d'octobre 1936 et de juin 1937. En comparant les situations au 1^{er} janvier et au 1^{er} octobre 1937, on aperçoit que les avances faites en vertu de l'article 3 de la loi monétaire du 30 septembre 1936 atteignirent pendant le premier semestre de 1937 environ 4.600 millions et que pendant le troisième trimestre les avances faites en vertu de l'article 2 du décret du 30 juin 1937 représentèrent une charge supplémentaire de 4 milliards.

Pour avoir un aperçu d'ensemble de l'importance de l'endettement public intérieur, il convient d'ajouter au total des engagements directement contractés par l'État, la dette des départements et des communes et celle des grands réseaux. Et encore le total ainsi obtenu ne fait-il pas état des engagements des colonies.

Bien qu'aucune statistique officielle régulièrement tenue

à jour ne soit publiée en ce qui concerne les emprunts des collectivités locales, il semble qu'au début de 1937 la Dette départementale devait atteindre environ 10 milliards et la Dette des communes environ 27 milliards. A la fin de l'année 1937, le total de ces chiffres devrait être majoré d'un milliard $1/2$ environ afin de tenir compte de l'émission de 800 millions d'obligations à lots 5 $1/2$ p. 100 faite en mars 1937 par la Ville de Paris et de l'émission de 600 millions d'obligations 6 p. 100 faite en novembre par le département de la Seine.

Quant aux grands réseaux, leur endettement intérieur qui était de l'ordre de 100 milliards s'était accru d'un milliard $1/2$ environ au cours de l'exercice.

Si l'on additionne les engagements pris, soit par l'État, soit en son nom, on aboutit à un total voisin de 525 milliards de francs.

En considérant l'économie nationale dans son ensemble, on observe que plus de 27 milliards du revenu national sont annuellement consacrés à la rémunération du capital précédemment investi ; c'est dire que le septième environ des ressources de la France est détourné de tout emploi productif et permet à peine de subvenir aux charges léguées par le passé.

L'examen de la Dette intérieure conduit à des constatations qui, au regard de la tenue du crédit public, sont également assez peu favorables. Il n'est pas douteux que, dans l'augmentation marquée au cours des exercices 1936 et 1937 par l'endettement extérieur, les conséquences des deux mutations monétaires, intervenues à moins de dix mois d'intervalle, n'occupent une place importante. Mais quelles qu'en soient les causes, cette augmentation n'en ressort pas moins à plus de 92 p. 100 en deux années.

Il y a lieu de signaler enfin que, depuis 1932 notamment, la France empruntait nettement plus qu'elle ne prêtait à l'étranger. Alors que les emprunts extérieurs émis en France depuis le début de 1933 et comportant un appel au crédit public n'atteignaient pas 4 milliards, les emprunts contractés par l'économie française à l'étranger représentaient, au cours du change au 31 décembre 1937, une contre-valeur excédant 5 milliards.

Non seulement l'État, mais l'ensemble de l'Économie nationale s'endette et c'est là une situation à laquelle devront remédier les Pouvoirs publics s'ils veulent rendre quelque élasticité aux Finances publiques et restituer aux entreprises privées les possibilités de développement qu'elles doivent normalement trouver par l'appel au crédit.

APPENDICE

FINANCES LOCALES

On ne saurait avoir une vue d'ensemble de l'évolution des finances nationales sans jeter un coup d'œil sur les finances locales. Les charges qu'elles imposent aux assujettis sont d'autant mieux mises en relief qu'elles sont perçues presque intégralement par voie de rôle nominatif. Les contribuables sont de la sorte amenés à constater que sur leurs avertissements les impositions locales figurent souvent pour un montant supérieur à celui des taxes d'État.

Il convient donc de citer quelques chiffres ¹ qui montrent l'évolution particulièrement rapide de la crise des finances locales tenant essentiellement au fait que les dépenses des collectivités locales se sont accrues dans une proportion très supérieure à celle de l'augmentation de leurs recettes, surtout depuis 1914. Si en effet le volume des dépenses départementales était passé de 1869 à 1910, de 192 à 614 millions, et celui des dépenses communales de 1862 à 1910, de 450 millions à 1.039 millions, cet accroissement

1. Empruntés à l'Exposé des motifs du projet de loi relatif aux premières mesures de réforme des finances départementales et communales. (Impressions de la seizième législature : Chambre des députés, n° 1213.)

n'avait pas sensiblement dépassé le développement corrélatif des sources de recettes et les collectivités avaient pu y faire face à l'aide d'une augmentation relativement légère du nombre des centimes sans qu'à un moment quelconque l'équilibre de leurs budgets pût donner lieu, dans son ensemble, à des difficultés sérieuses.

Il n'en est plus de même aujourd'hui.

Augmentation des dépenses.

Les dépenses départementales sont passées de 614 millions en 1913 à 4.821 millions en 1929 (dont 3.290 millions de dépenses obligatoires et 1.531 millions de dépenses extraordinaires) et approximativement à 6.000 millions en 1934, et les dépenses communales, de 1.039 millions en 1913 à 14.000 millions en 1929 (dont à peu près 10 milliards de dépenses ordinaires et 4 milliards de dépenses extraordinaires), et approximativement à 17.000 millions en 1934.

Les dépenses totales des deux groupes de collectivités réunies se sont élevés à 26 milliards en 1937, soit environ la moitié des dépenses de l'État.

L'importance de ces chiffres, surprenante au premier abord, si l'on songe que les budgets locaux n'ont eu à supporter, à l'inverse de celui de l'État, ni les frais de la guerre elle-même, ni les dépenses de reconstitution des régions libérées, ni les charges exagérément accrues de la Dette qui en sont résultées, s'explique cependant par le fait qu'une forte partie de nombreuses dépenses économiques et sociales a été mise à la charge des budgets locaux, dès avant la guerre, et que la reprise de l'activité

normale de la Nation dans le domaine économique et social devait nécessairement entraîner un accroissement des dépenses des collectivités locales.

Il en est notamment ainsi pour les dépenses de transport et de communication (routes départementales, chemins vicinaux et ruraux, chemins de fer et services automobiles d'intérêt local, tramways), des dépenses d'ordre social (assistance obligatoire sous toutes ses formes, protection de la Santé publique), dépenses d'enseignement (construction et entretien des écoles primaires, etc.).

Dès 1931, on constatait que les dépenses d'assistance prévues aux budgets des départements pour 225 millions en 1913 atteignaient 1.283 millions en 1928 et plus de 1.500 millions en 1929, marquant ainsi un coefficient d'accroissement voisin de 7 ; les dépenses des chemins vicinaux sont passées, pour les départements, d'un peu plus de 900 millions en 1927 à plus de 1.300 millions en 1929.

Si l'on ajoute à ces charges, celles qui ont découlé de la reprise et de l'accélération des programmes de travaux neufs, comme celui des adductions d'eau ou celui de l'électrification des campagnes, on réalise davantage l'augmentation rapide des dépenses locales depuis la fin de la guerre.

D'autres causes sont venues, d'ailleurs, notamment dans les villes, s'ajouter à ces dernières pour accélérer le rythme d'accroissement : le mouvement d'interventionnisme né de la guerre a amené de très nombreuses municipalités à prendre en mains la gestion de divers services d'ordre commercial ou industriel, et à développer le nombre de leurs régies.

Cet accroissement des attributions des collectivités

locales qui résultait déjà de la législation générale, a entraîné une augmentation très sensible du personnel départemental et communal, fonctionnaires dont la situation matérielle n'a cessé de s'améliorer, faisant peser ainsi des charges accrues sur les budgets locaux.

Au cours de ces dernières années le développement de la législation sociale a contribué également à grever le budget des collectivités locales dans des proportions considérables.

A ce problème est venu s'ajouter celui, non moins grave, posé par la crise de la main-d'œuvre. Le paiement des allocations de chômage (410.000 chômeurs en octobre 1936) a mis à la charge des Communes, des dépenses de caractère improductif et d'une amplitude d'autant plus grande que s'affirme plus nettement le caractère industriel des collectivités.

Il importe de souligner, enfin, les sacrifices imposés plus spécialement aux grandes villes, obligées de poursuivre un programme d'équipement et de grands travaux. Le coût des réalisations de cet ordre, joint au fait que les emprunts nécessaires à leur exécution ne peuvent être contractés qu'à des conditions nettement plus onéreuses qu'avant la guerre, fait ressortir que la mise en œuvre d'une même quantité de travaux impose, par rapport à cette dernière époque, un effort financier au moins dix fois plus considérable.

Augmentation de la dette.

Pour faire face à cette masse croissante de dépenses les collectivités ont d'une part, augmenté leur dette dans des proportions considérables, d'autre part accru les

charges fiscales imposées aux contribuables sous forme de centimes ou de taxes locales.

La dette des départements qui était de 1.142 millions en 1914 s'élevait à 3.334 millions en 1929 et elle dépassait 10 milliards en 1937 ; le département de la Seine ayant émis à lui seul, de 1930 à 1937, près de 3 milliards d'emprunts nouveaux.

La dette des communes y compris Paris était :

En 1914 de 4.854 millions, en 1929 de 12.086 millions, en 1937 d'environ 25 milliards, et la Ville de Paris, seule, rentrait dans ce total pour :

2.960 millions en 1914, 7 milliards environ en 1929, plus de 16 milliards en 1937, auxquels s'ajoutait encore une dette à court terme de 1/2 milliard en 1937, non compris dans les chiffres ci-dessus.

Augmentation des charges fiscales.

L'ensemble des charges fiscales a, d'autre part, subi une évolution, dont les résultats chiffrés dans une étude statistique effectuée par les soins du ministère des Finances peuvent ainsi se résumer ¹ :

ANNÉES	CHARGES FISCALES imposées par		TOTAL (en millions).
	les départements.	les communes.	
1914.	350	820	1.170
1929.	2.980	6.940	9.920
1934.	3.590	8.190	11.780

On voit, d'après ce tableau, que la fiscalité locale atteint

1. Chiffres cités dans l'Exposé des motifs du projet de loi portant réforme des finances locales (même référence).

dans l'ensemble le coefficient 10 par rapport aux chiffres d'avant-guerre.

Malgré ces efforts, la plupart des grandes collectivités, et beaucoup de communes de moyenne et de petite importance demeurent extrêmement gênées pour équilibrer leur budget et ces difficultés financières les ont empêché de participer plus largement aux plans de grands travaux prévus par les Gouvernements successifs depuis le début de la crise.

CONCLUSIONS

Deux constatations se dégagent de l'étude des budgets récents, l'une concernant les dépenses, l'autre les recettes. On observe en premier lieu une augmentation rapide du volume des dépenses obligatoires par rapport à l'ensemble des charges publiques, ces dernières étant celles sur le volume desquelles l'Administration n'a aucune action et que le Parlement lui-même ne peut en fait, sinon en droit, supprimer ou réduire. Certaines à l'origine résultent des lois votées, sans qu'on ait pu ou voulu en mesurer les répercussions. C'est ainsi que l'application de la loi organique du 14 avril 1924, sur les pensions et les péréquations de retraites consécutives à la dépréciation du franc, a, en l'espace de quelques années, porté la dette viagère de 3.709 millions en 1925, à 9.380 millions en 1936. De même, la retraite du combattant, dont la dépense annuelle était évaluée en 1930 à 300 millions, dépassait, en 1936, 1.700 millions.

D'autres crédits, dont l'ascension était prévue dès leur vote, ont suivi une progression régulière, sans qu'il fût au pouvoir des Gouvernements de s'en affranchir par la suite. Les arrérages de la Dette publique par exemple ont augmenté, entre 1930 et 1935, de 1.388 millions, malgré l'allégement apporté par la conversion de 1932

et le prélèvement de 10 p. 100 prescrit par le décret-loi du 16 juillet 1935.

L'abrogation des décrets d'économie, l'application des lois sociales, la prise en charge par l'État de certaines dépenses des collectivités locales, l'augmentation de la Dette publique, sont venues en outre aggraver cet état de fait.

La seconde observation concerne la sensibilité de plus en plus grande des recouvrements aux facteurs économiques.

Les besoins croissants de l'État et le souci d'assurer plus équitablement la répartition du fardeau des dépenses ont incité le législateur à modifier profondément la structure du système fiscal français. Pour accroître son rendement, les Pouvoirs publics ont été conduits à développer les impôts indirects et, parmi ceux-ci, à choisir de préférence les taxes dont le produit s'adapte le plus rapidement au volume des affaires et des prix. Dans un esprit de justice, d'autre part, l'imposition forfaitaire a été progressivement abandonnée et l'on s'est efforcé de suivre les variations des revenus individuels. Du fait de cette double évolution, les rendements fiscaux ont perdu leur stabilité. Se modelant sur la vie économique, ils se sont élevés en période de hausse des prix et d'affaires actives et ont déchu rapidement en temps de crise.

Ces deux tendances devaient rendre les finances publiques particulièrement vulnérables aux effets de la crise. Provoquant en même temps une augmentation des dépenses et une diminution des recettes, elles allaient accroître l'insuffisance de ces dernières et déterminer insensiblement une évolution de la notion traditionnelle de l'équilibre budgétaire.

On considérait autrefois qu'un budget était équilibré

lorsque le montant des recettes suffisait à régler le total des dépenses, sans recours à l'emprunt.

Depuis quelques années, on déclare qu'un budget est en équilibre lorsqu'il prévoit, en outre des crédits destinés à pourvoir en partie au fonctionnement normal des administrations et au paiement de la Dette, le service des arrérages des emprunts à émettre au cours de l'année pour financer le solde des dépenses non couvertes par l'impôt.

En supposant un total de dépenses budgétaires de l'ordre de 100 milliards et une évaluation des recettes atteignant 60 milliards seulement, le Gouvernement considère le budget en équilibre si, dans un budget ordinaire s'élevant à 60 milliards, il a été affecté 57 milliards aux dépenses et 3 milliards au règlement des emprunts à faire pendant l'année pour régler les 43 milliards mis à la charge d'un budget extraordinaire.

Le problème financier n'est plus alors d'ordre budgétaire et concerne exclusivement la Trésorerie. Il s'agit de déterminer les possibilités d'absorption des Bons et valeurs du Trésor par l'Épargne. Si cette dernière se montre défaillante, les Pouvoirs publics recourront alors aux avances de la Banque de France et contraindront ainsi la Nation à financer, à son corps défendant, une partie sans cesse croissante des charges publiques.

Cette théorie trouvant son origine dans le dédoublement du budget, en budget ordinaire et en budget extraordinaire, il convient de rechercher le remède à ce mal dans le retour aux règles tutélaires de l'unité et de l'universalité budgétaire. On ne saurait, à cet égard, manquer de rendre hommage aux tenants de l'orthodoxie financière, qui ne voit de salut en dehors de la stricte observance des règles budgétaires traditionnelles.

Quels peuvent être, en effet, les limites et les résultats de ces méthodes nouvelles ?

Si les possibilités de placement des Bons du Trésor étaient illimitées, il serait possible de continuer, pendant un certain nombre d'années, cette politique, le terme n'en devant arriver que le jour où les rentrées d'impôts seraient insuffisantes à régler le montant des seuls arrérages d'emprunts à émettre dans l'année. Cette date arriverait cependant assez vite, étant donnée la puissance de la progression. Mais les embarras récents et répétés de la Trésorerie nous ont révélé la faiblesse et l'insuffisance des facultés d'absorption du public. Force est donc à l'État de se retourner alors vers l'Institut d'émission et de réaliser, tour à tour, l'inflation et les dévaluations successives, si tant est que celles-ci soient un remède financier.

Comment, en effet, faire face à cette augmentation de charges permanentes et s'accroissant automatiquement, alors que le volume de la richesse imposable ne s'élève pas dans la mesure correspondante ?

Vu

Le Doyen,

EDGARD ALLIX.

Vu

Le Président de la thèse,

B. NOGARO.

Vu ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- ALLIX (E.). — *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, 6^e éd. 1931, 1 vol., XXVIII, D, 1172 pages.
— *Cours de doctorat sur le budget, professés en 1934-1935 et 1935-1936*. (Publication des cours de droit. Place de la Sorbonne).
- BAUMGARTNER (W.). — *Cours de finances publiques professés en 1932-1933 et 1933-1934 à l'Ecole libre de sciences politiques*. (Publication des cours de droit. Place de la Sorbonne).
- CAILLAUX (J.). — *D'Agadir à la Grance Pénitence*. Ernest Flammarion, éditeurs, 5^e mille.
- COLSON (G.). — *Les Finances publiques et le budget de la France*, t. V, du *Cours d'Economie politique*, éd., déf. 1931, 1 vol., 510 pages.
- DEROY (H.). — *Cours sur le budget de l'Etat français, professé en 1933-1934 à l'Ecole libre des sciences politiques*. (Publication des cours de droit. Place de la Sorbonne).
- GERMAIN-MARTIN. — *Histoire économique et financière de la France*, in-4^o 1927, (t. X de la collection de l'Histoire de la Nation française).
— *Les problèmes actuels des Finances publiques*. Payot, Paris, 1933.
— *Sommes-nous sur la bonne route ? Problèmes financiers du temps présent*. Payot, Paris, 106 boulevard Saint-Germain.
— *Le problème financier 1930-1936*. Édition Donnat-Monchrestien, Paris, 1936.
- JEZE (G.). — *Cours de finances publiques* (publication régulière des cours professés à la Faculté de droit de l'Université de Paris. Années 1933-1934, 1934-1935 et 1935-1936).
- LACHAPELLE (G.). — *Le désordre financier* (1934). Société d'éditions économiques et financières, 31, rue de Rome, Paris, VIII^e.
— *Les Finances de la troisième République*. Collection *L'Histoire*. Flammarion éditeurs.

- LEROY-BEAULIEU (P.). — *Traité de la science des finances*, 8^e éd., 1912
2 vol., xxxii, 1011 et 861 pages.
- LESCURE. — *Des crises générales et périodiques de surproduction*, 4^e éd.,
t. I.
- NOGARO. — *Finances et politique*. Paris, 1927. Librairie générale de
droit et de jurisprudence.
- *La crise économique dans le monde et en France*. 5^e mille. Librairie
générale de droit et de jurisprudence. Paris, 1936.
- STOURM (R.). — *Systèmes généraux d'impôts*, 3^e éd., 1912, 1 vol.
- *Le budget*, 7^e éd., 1913, 1 vol., xv, 621 pages.
- TROTABAS (L.). — *Précis de science et législation financières*, 4^e éd.,
1935, 1 vol., 486 pages.
- *Les Finances publiques et les impôts de la France*. Librairie Armand
Colin.

THÈSES

- BELGRAND (P.). — *De la dévaluation de 1926 à la dévaluation de 1936*.
Thèse, Paris, 24 mai 1937.
- CAGNEUL (R.). — *Le Bon de la Défense Nationale. Son mécanisme finan-
cier. Son rôle économique*, 1925.
- DUFOUR (J.). — *Le problème de l'équilibre budgétaire en France depuis
la guerre*. Paris, 1935.
- NETTRE (H.). — *L'évolution des dépenses publiques en France depuis
1919*. Paris, 1937.

REVUES

- Revue de science et de législation financière*. (Paris, G. Jèze, fondateur-
directeur.)
- Revue d'Economie politique*, et spécialement le numéro annuel consacré
à la France économique.
- Revue politique et parlementaire*, et spécialement l'article mensuel de
M. Frédéric Jenny.
- L'Economiste français*.

DOCUMENTS OFFICIELS

- Débats parlementaires*.
- Projets de budgets et rapports des Commissions des finances de la Chambre
et du Sénat*.
- Comptes généraux des Finances. Bulletin de statistiques et de législation
comparée*. (Paris, Ministère des Finances.)

Inventaire de la situation financière de la France au début de la treizième législature.

Journal Officiel.

Rapports parlementaires, notamment rapport de M. de Chappedelaine sur le projet d'outillage national (1930).

Rapport du Comité des Experts de 1926 (*Journal Officiel*).

Rapport du Comité des experts de 1933, inclus dans le deuxième projet de douzièmes provisoires présenté par M. Chéron en janvier 1933.

DOCUMENTS DIVERS

Tableaux de l'économie française (Paris, Sirey, 1935, Ch. Rist).

Chronique financière de M. Frédéric Jenny dans le *Temps Financier*.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.

Les finances et la crise.	1
La crise.	8
Les aspects nouveaux du problème de la Trésorerie.	13

INTRODUCTION

Historique.

§ I. — Période des hostilités.	23
§ II. — De la fin des hostilités au début de la crise.	27
Première période : 1919-1926.	27
A) Dépenses.	28
B) Recettes.	32
C) Trésorerie.	35
Deuxième période : 1926-1930.	43
A) Dépenses.	44
B) Recettes.	51
C) Trésorerie. Dette publique.	57

PREMIÈRE PARTIE

1930-1932. 69

§ I. — Dépenses.	71
A) Budget de 1931-1932.	71
B) Budget de 1932.	79
Vue d'ensemble sur la progression des dépenses.	83
§ II. — Recettes.	91
Budget de 1931-1932.	93
Budget de 1932.	96
§ III. — Déficit.	104

§ IV. — Trésorerie	109
La Trésorerie en 1930	109
La Trésorerie en 1931	118
Dettes publiques	135

DEUXIÈME PARTIE

§ I. — Exposé chronologique des différentes mesures ayant déterminé l'évolution des masses budgétaires de 1932 à 1936	141
Première période : juin 1932-février 1934	143
Redressement budgétaire en 1932	143
Œuvre financière de 1933	150
Deuxième période : février 1934-mai 1936	159
Œuvre financière de 1934	159
Œuvre financière de 1935	164
§ II — Dépenses	172
Pendant l'année 1932	174
Pendant l'année 1933	175
Pendant l'année 1934	176
Pendant l'année 1935	178
Vue d'ensemble sur la progression des dépenses	181
§ III. — Recettes	190
Pendant l'année 1932	193
Pendant l'année 1933	194
Pendant l'année 1934	196
Pendant l'année 1935	201
§ IV. — Trésorerie	208
Années 1932 et 1933	208
Répercussion sur la Dette publique	218
Année 1934	221
Répercussion sur la Dette publique	225
Année 1935	227
Répercussion sur la Dette publique	232

TROISIÈME PARTIE

§ I. — Exposé de la modification de tendances opérée dans la politique financière au cours des années 1936 et 1937	241
Première période : mai 1936-juin 1937	242
Deuxième période : juin à décembre 1937	257

TABLE DES MATIÈRES

367

§ II. — Dépenses	262
Budget de 1937.	262
Réforme fiscale de juillet 1937	268
Projet de budget de 1938.	275
§ III. — Recettes	279
Budget de 1937.	279
Réforme fiscale de juillet 1937	297
Projet de budget de 1938.	305
§ IV. — Trésorerie	314
Année 1936	314
Répercussion sur la Dette publique	329
Année 1937	332
Répercussion sur la Dette publique	346

APPENDICE

Finances locales	352
CONCLUSIONS	357
BIBLIOGRAPHIE.	361
TABLEAUX ANNEXES.	369

ANNEXES

TABLEAUX ET STATISTIQUES

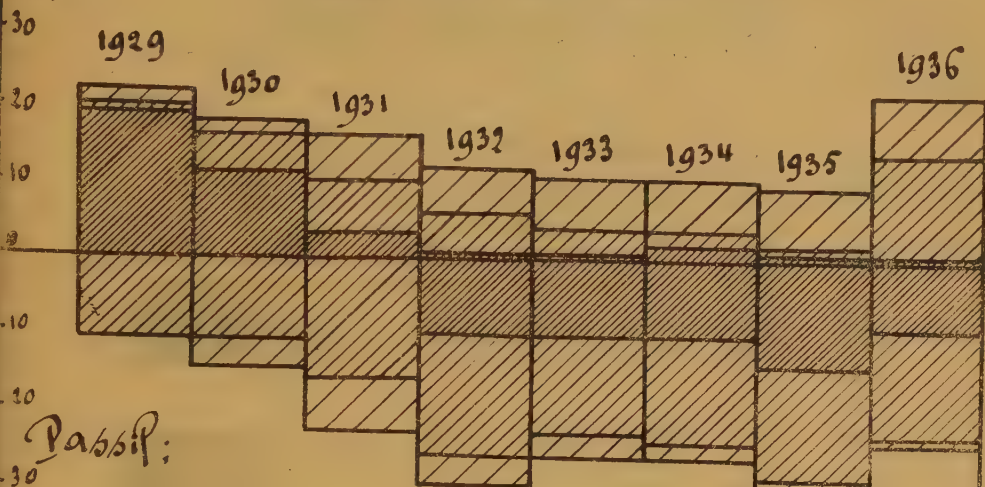
Ces tableaux ont été empruntés aux " Tableaux de l'Économie française " (Paris, Sirey, 1935, Ch. Rist) et mis à jour par les soins de l'Institut scientifique de Recherches économiques et sociales dirigés par M. Rist.

Situation générale du Trésor

Actif :

-  Disponible
-  Réalisable à brève échéance
-  Réalisable à terme

(10⁹ fr.)

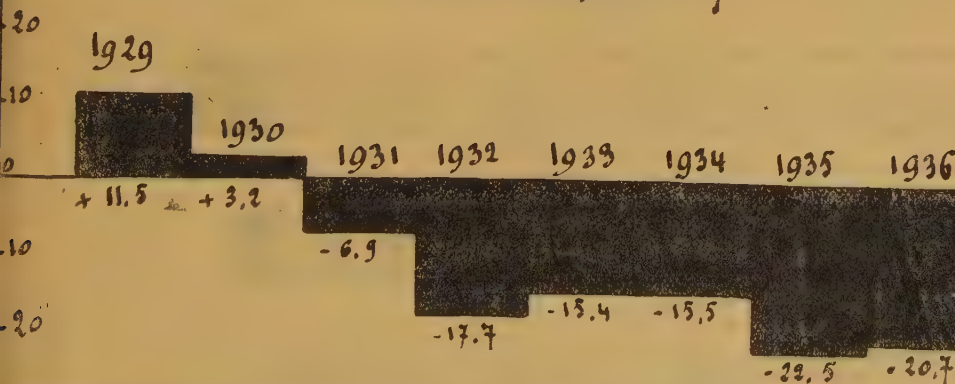


Passif :

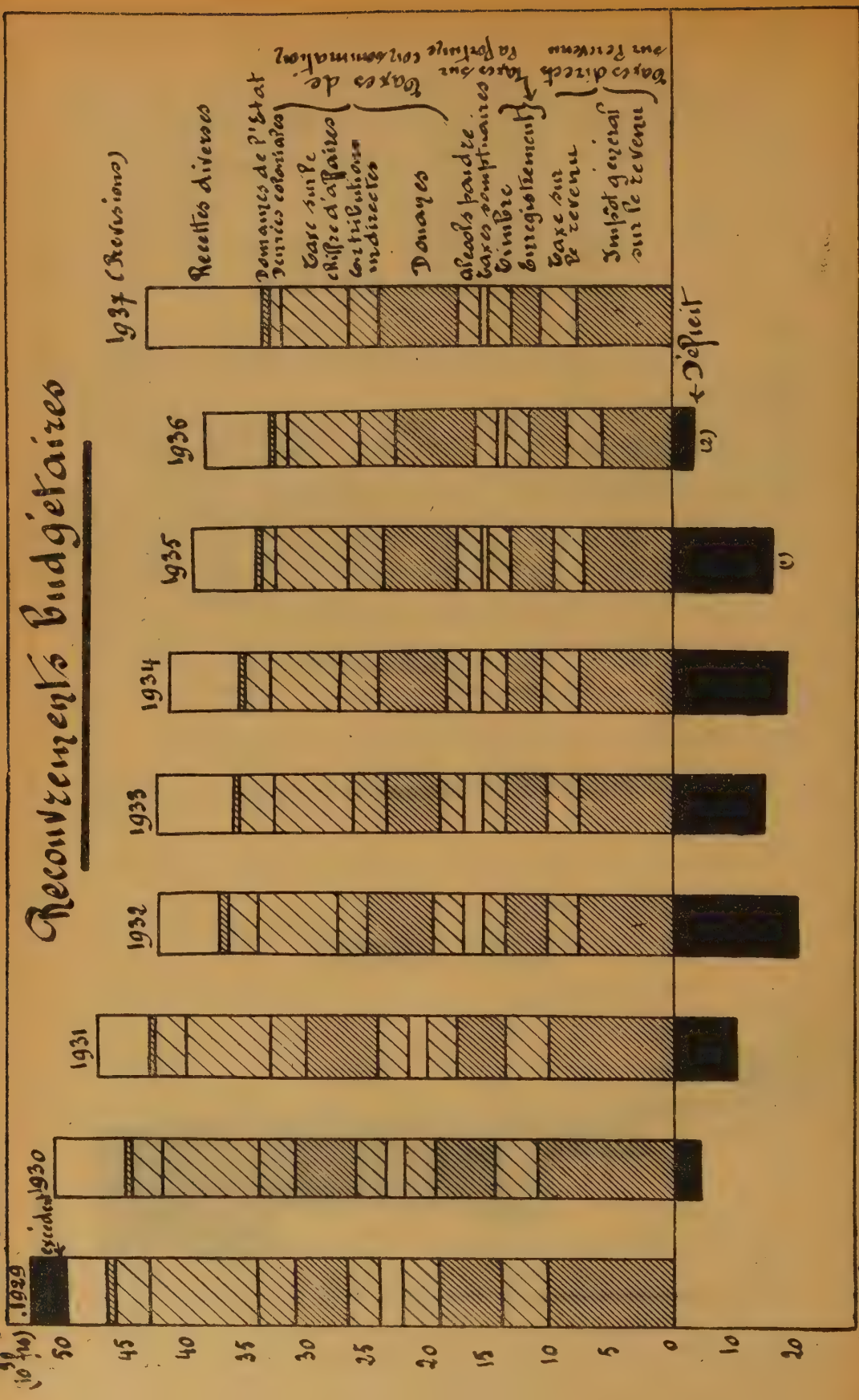
-  Bons du Trésor
-  Charges du Trésor
-  Dépôts au Trésor
-  Avances de la Banque de France

(10⁹ fr.)

Solde passif

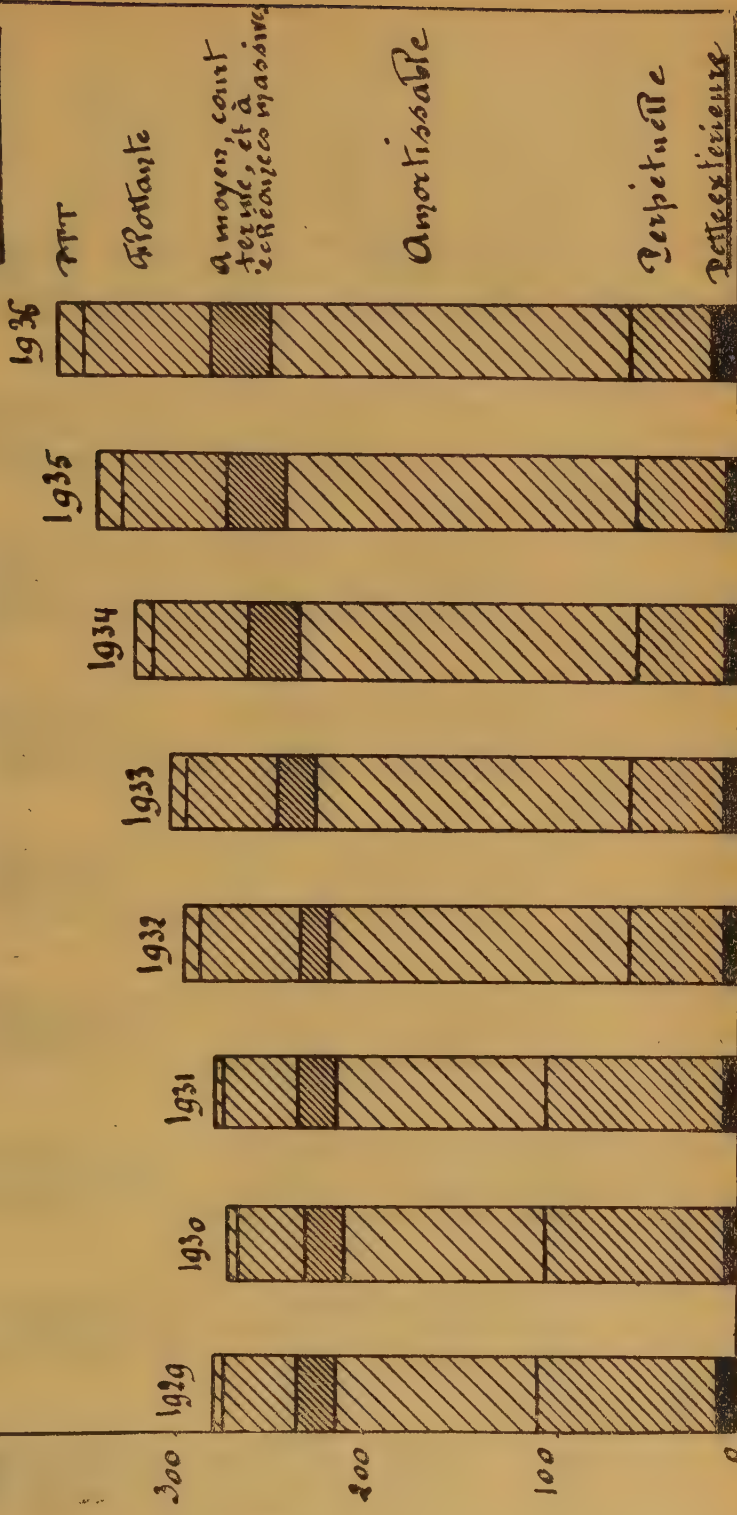


Recouvrements Budgétaires



Évolution de la dette publique

Dette intérieure :



Evolution des masses budgétaires en France

Budget
extraordinaire

Autres
ministères

Travaux publics

Travail. Hygiène
Provoyance sociale

Educations nationale

Air

Marine militaire

Guerre et défense
des territoires
d'outre mer

Travaux de l'égrie et
finances

Crédits

Dettes
publiques

(en
100 frs)

60

50

40

30

20

10

0

1929

1930

1931

1932

1933

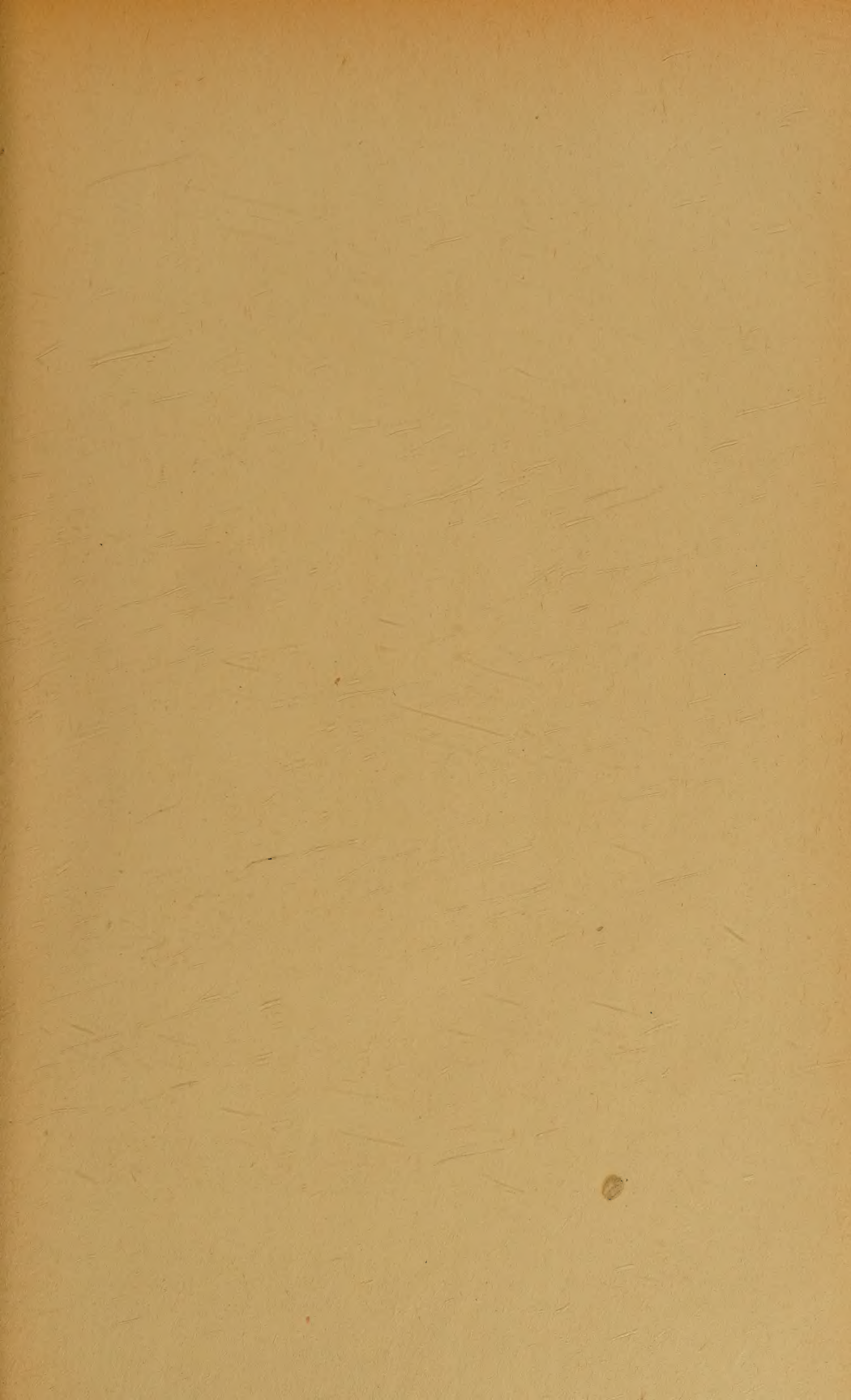
1934

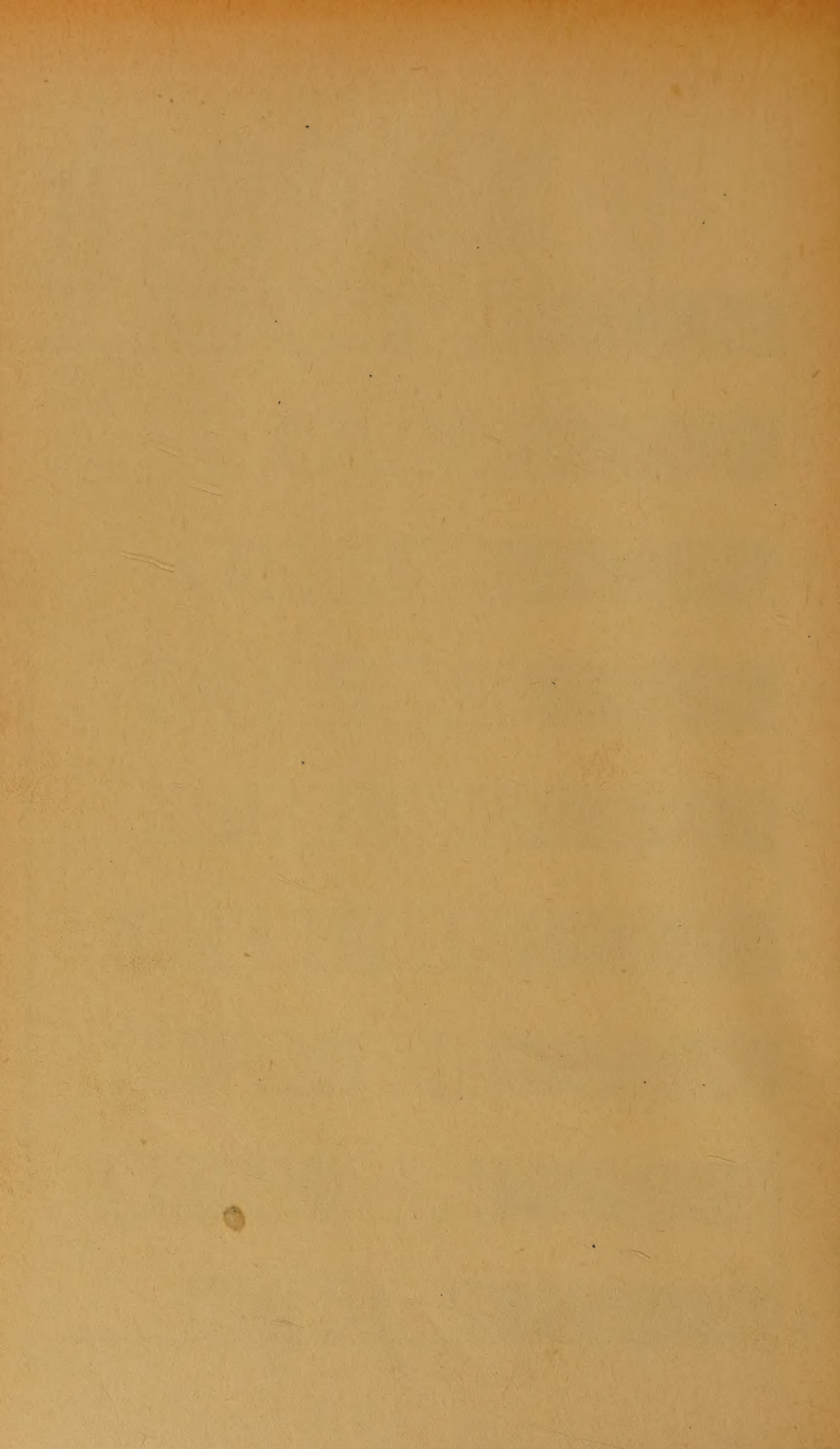
1935

1936

1937

* Remboursements, restitutions et non valeurs et crédits supplémentaires





IMPRIMERIE
HÉRISSEY
: ÉVREUX :